VG München, Urteil v. 15.12.2022 – M 10 K 20.6565

Titel:

Entstehung der Abfallgebührenschuld

Normenketten:

BayKAG Art. 13 Abs. 1 Nr. 2b
AO § 38

Leitsätze:

1. Eine Satzungsregelung, die für das Entstehen der Gebühr nicht auf die Benutzung im jeweiligen Gebührenjahr, sondern vielmehr auf das Inkrafttreten der jeweiligen Abfallgebührensatzung abstellt, verstößt gegen den Grundsatz des § 38 AO iVm Art. 13 Abs. 1 Nr. 2b BayKAG, wonach Gebührenschulden als Abgabeschulden mit der Tatbestandsverwirklichung, also der Benutzung entstehen. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
2. Rechtsfolge dieses Verstoßes ist die Gesamtnichtigkeit der Abfallgebührensatzung. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Coronavirus, SARS-CoV-2, Nichtigkeit der Abgabesatzung, Entstehen der Gebührenschuld mit dem Inkrafttreten der Abgabesatzung, Mindestinhalt einer Abgabesatzung, Bescheid, Abfallentsorgung, Abfall, Kostenentscheidung, Zuziehung, Nutzung, Vorverfahren, Zeitpunkt, Klage, Wirksamkeit, Bestandskraft, Benutzung, Abgabenordnung, Anmeldung, Kosten des Verfahrens, Abfallgebühren, Entstehung, Gebührenschuld, Beginn, Satzung, Auslegung, Inkrafttreten, Gesamtnichtigkeit

Tenor

I. Der Abfallgebührenbescheid des Beklagten vom 14. August 2020 wird aufgehoben.

II. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vorher Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Tatbestand

1
Der Kläger wendet sich gegen die Heranziehung zu einer zusätzlichen ermäßigten Abfallgrundgebühr für die gewerbliche bzw. sonstige Nutzung seines Grundstücks in den Jahren 2016 bis 2020.

2
Der beklagte Landkreis erhebt für die Benutzung der öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtungen Gebühren gemäß § 1 seiner jeweiligen Satzung über die Erhebung von Gebühren für die öffentliche Abfallentsorgungseinrichtung (Abfallgebührensatzung – AbfGS) vom 11. August 2015 (gültig ab 1.9.2015), vom 27. Dezember 2016 (gültig ab 1.1.2017), vom 10. August 2017 (gültig ab 1.9.2017) und vom 28. August 2019 (gültig ab 1.1.2020). Nach § 3 Abs. 1 AbfGS (soweit nichts Anderes angegeben, sind die zitierten Abfallgebührensatzungen inhaltsgleich und das Normzitat bezieht sich auf alle Satzungen) bestimmt sich die Gebühr für die Abfallentsorgung (a) nach einer Grundgebühr für jede Einheit im Sinne von § 3 Abs. 2, Abs. 3 AbfGS und (b) nach Leistungsgebühren. Gemäß § 3 Abs. 2 AbfGS gilt bei zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken als Grundgebühreneinheit im Sinne der Satzung jede nach außen abgeschlossene Wohnung mit in der Regel zusammenliegenden Räumen, die die Führung eines selbstständigen Haushalts ermöglichen (Haushaltsgrundgebühr). Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 AbfGS gilt bei gewerblich oder zu sonstigen Zwecken (insb. freiberufliche oder ähnliche sowie öffentliche Nutzung) oder bei gemischt genutzten Grundstücken jede Einheit für sich als zusätzliche Grundgebühreneinheit. Dabei

entsprechen gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 AbfGS die auf dem anschlusspflichtigen Grundstück innerhalb von Gebäuden nicht für Wohnzwecke vorhandenen Nutzflächen unter 300 m² einer Grundgebühreneinheit für gewerbliche/sonstige Nutzung, bis einschließlich 1000 m² zwei solchen Grundgebühreneinheiten, bis einschließlich 2000 m² drei solchen Grundgebühreneinheiten und je weitere angefangene 1000 m² einer solchen Grundgebühreneinheit. Nach § 3 Abs. 3 Satz 8 AbfGS kann die Grundgebühr für gewerbliche/sonstige Nutzung u.a. dann auf die Höhe einer Haushaltsgrundgebühr ermäßigt werden, wenn die zur Ausübung der Tätigkeit genutzten Betriebs- und Arbeitsräume insgesamt weniger als 50 m² aufweisen. Nach § 4 Abs. 1 AbfGS beträgt die Haushaltsgrundgebühr 46 EUR pro Jahr und die Grundgebühr für jede gewerbliche/sonstige Nutzung 65 EUR pro Jahr. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 AbfGS entsteht bei der Abfallentsorgung für Abfälle im Holsystem (Grund- und Leistungsgebühr) gemäß § 4 Abs. 1 bis Abs. 3 AbfGS die Gebührenschuld erstmals mit Inkrafttreten der Gebührensatzung, für später hinzukommende Schuldner erstmals mit Beginn des auf den Eintritt des Gebührentatbestandes folgenden Kalendertages. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 AbfGS gilt dies entsprechend, wenn sich die maßgeblichen Umstände nach § 3 Abs. 1 bis 4 und § 4 Abs. 2 und 3 AbfGS ändern.

3
Der Kläger ist seit 2013 Eigentümer des Anwesens L. straße 15 in O. und seit dem 10. April 2013 zur öffentlichen Abfallentsorgung im beklagten Landkreis angemeldet. Seitdem wurde der Kläger jährlich zu einer Haushaltsgrundgebühr sowie zu einer Leistungsgebühr (für Restmüll inkl. Biomüll) herangezogen.

4
Im Zuge einer Beschwerde wegen Problemen mit dem Plastikmüll erlangte der Abfallwirtschaftsbetrieb, ein Eigenbetrieb des beklagten Landkreises, Kenntnis davon, dass der Kläger in seinem Anwesen eine Rechtsanwaltskanzlei betreibt. Auf diesbezügliche Anfrage des Abfallwirtschaftsbetriebs teilte der Kläger unter dem 10. August 2020 mit, dass durch die Kanzlei kein zusätzlicher Müll entstehe. Papier werde gesondert entsorgt. Es werde nur ein Zimmer des Wohnhauses (16 m²) als Kanzlei genutzt. Darüber hinaus stellte der Kläger einen Antrag auf Gebührenbefreiung, hilfsweise auf Gebührenermäßigung. Er gab dabei an, die Tätigkeit als Rechtsanwalt (hauptberuflich) in diesem Anwesen seit 1. Juni 2013 auszuüben.

5
Mit Änderungsbescheid des Abfallwirtschaftsbetriebs des Beklagten vom 14. August 2020 wurden die Abfallentsorgungsgebühren für das klägerische Objekt für die Jahre 2016 bis 2020 insoweit geändert, als neben der Haushaltsgrundgebühr und der Leistungsgebühr zusätzlich eine ermäßigte Grundgebühr für Gewerbe/sonstige Nutzung in Höhe von jeweils 46 EUR pro Jahr erhoben wurde. Für die Jahre von 2016 bis 2019 erhöhten sich dadurch die Abfallentsorgungsgebühren von jeweils 114 EUR auf 160 EUR, für das Jahr 2020 von 101 EUR auf 147 EUR.

6
Hiergegen erhob der Kläger mit Schriftsatz vom … August 2020, eingegangen bei dem Beklagten am gleichen Tag, Widerspruch. Nach Nichtabhilfe legte der Beklagte den Widerspruch der Regierung von Oberbayern vor, die bisher nicht über den Widerspruch entschieden hat.

7
Der Kläger hat mit Schriftsatz vom … Dezember 2020, eingegangen bei dem Verwaltungsgericht München am gleichen Tag, Klage gegen den Bescheid vom 14. August 2020 erhoben. Er beantragt zuletzt,

8
den Abfallgebührenbescheid des Beklagten vom 14. August 2020 aufzuheben.

9
Zur Begründung wird vorgetragen, die Abfallgebührensatzung sei zumindest insoweit unwirksam, als der Abfall nicht nach der typischen Abfallmenge veranschlagt werde. Es komme nicht darauf an, ob der Bewohner eines Hauses Schriftsteller oder Anwalt sei. Entscheidend müsse der Müll sein, der anfalle. Die Abfallgebührensatzung verstoße ferner gegen Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Eine vierköpfige Familie könne nicht weniger zahlen als eine Person, die das Haus allein bewohne, jedenfalls dann nicht, wenn – wie im Fall des Klägers – die zusätzliche Tätigkeit der Einzelperson keinen zusätzlichen Abfall verursache. Der Beklagte habe seit 2013 gewusst, dass der Kläger im Haus als Rechtsanwalt arbeite. Insoweit greife die Bestandskraft der erlassenen Bescheide ein. Der Bescheid verletze auch die Berufsausübungsfreiheit des Klägers. Zudem verstoße die zusätzliche Grundgebühr gegen Art. 3 Abs. 1 GG, da durch die Corona-

Pandemie eine Vielzahl von Angestellten im Homeoffice arbeite, hierfür aber keine Zusatzgebühren erhoben würden. Ferner wird beantragt, die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

10
Mit Schriftsatz vom 15. Januar 2021 hat der Beklagte insbesondere ausgeführt, dass im konkreten Fall lediglich die Voraussetzungen für eine Gebührenermäßigung, nicht aber eine Gebührenbefreiung vorlägen.

11
Auf gerichtliche Nachfrage vom 14. Juni 2022 u.a. zu den Hintergründen der Regelung in § 5 Abs. 1 Satz 1 AbfGS hat der Beklagte mit Schriftsatz vom 3. August 2022 im Wesentlichen mitgeteilt, dass die Vorschrift schon seit dem Jahr 1999 inhaltsgleich in den Satzungen enthalten sei. In der Anwendung bedeute sie, dass, sofern der Tatbestand der Grundgebühr erfüllt sei, mit dem Tag danach die Gebührenschuld entstehe. Im konkreten Fall sei die Gebührenschuld bereits mit der Anmeldung zur Abfallentsorgungsanlage entstanden.

12
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtssowie die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

13
Die Klage hat Erfolg, da sie zulässig und begründet ist.

14
1. Die Klage ist als (Anfechtungs-)Untätigkeitsklage gemäß § 75 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zulässig, da über den Widerspruch des Klägers gegen den Gebührenänderungsbescheid vom 14. August 2020 ohne zureichenden Grund bisher nicht entschieden worden ist. Der Kläger hat den Widerspruch gegen den Bescheid vom 14. August 2020 auch innerhalb der Frist des § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO, nämlich am 19. August 2020, formgerecht eingelegt.

15
2. Die Klage ist begründet. Der Bescheid des Beklagten vom 14. August 2020 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Er ist daher aufzuheben.

16
Es fehlt dem Bescheid bereits an wirksamen Rechtsgrundlagen, weil die Abfallgebührensatzungen vom 11. August 2015, vom 27. Dezember 2016, vom 10. August 2017 und vom 28. August 2019, die die im Bescheid festgesetzte Nacherhebung der ermäßigten Grundgebühr für Gewerbe bzw. sonstige Nutzung für die Jahre 2016 bis 2020 tragen sollen, nichtig sind.

17
a) Die wortgleich in allen genannten Abfallgebührensatzungen enthaltene Regelung über das Entstehen der Gebührenschuld in § 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 ist rechtswidrig und damit unwirksam.

18
Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 AbfGS entsteht bei der Abfallentsorgung für Abfälle im Holsystem (Grund- und Leistungsgebühr) gemäß § 4 Abs. 1 bis Abs. 3 AbfGS die Gebührenschuld erstmals mit Inkrafttreten der Gebührensatzung, für später hinzukommende Schuldner erstmals mit Beginn des auf den Eintritt des Gebührentatbestandes folgenden Kalendertages. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 AbfGS gilt dies entsprechend, wenn sich die maßgeblichen Umstände nach § 3 Abs. 1 bis 4 und § 4 Abs. 2 und 3 AbfGS ändern.

19
Die Vorschrift in § 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 AbfGS verstößt gegen § 38 Abgabenordnung (AO) i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Nr. 2b, Art. 10 Nr. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG).

20
Nach dem Grundsatz des § 38 AO i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Nr. 2b KAG entstehen Gebührenschulden als Abgabeschulden mit der Tatbestandsverwirklichung, also der Benutzung. Die Benutzung braucht dabei noch nicht abgeschlossen zu sein; es genügt begrifflich vielmehr, wenn sie wenigstens begonnen hat

(BayVGH, B.v. 24.10.2013 – 4 ZB 11.1549 – juris Rn. 7; Wuttig/Thimet, Gemeindliches Satzungsrecht und Unternehmensrecht, 84. AL, Stand: Juni 2022, Teil IVb, Frage 33 Nr. 8; Stadlöder in Schieder/Happ, Bayerisches Kommunalabgabengesetz, Stand: November 2021, Teil C, Art. 8 KAG, Rn. 48). Der Satzungsgeber kann weitere Merkmale vorsehen, die jedoch dem Wesen der Gebühr als Leistungsentgelt für eine Benutzung Rechnung tragen müssen (Stadlöder, a.a.O.).

21
Dies zugrunde gelegt, wäre vorliegend für das Entstehen der Gebühr jedenfalls der Beginn der Benutzung im jeweiligen Gebührenjahr maßgeblich. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 AbfGS wird jedoch gerade nicht auf die Benutzung im jeweiligen Gebührenjahr, sondern vielmehr auf das Inkrafttreten der jeweiligen Abfallgebührensatzung abgestellt: Für im Zeitpunkt des Inkrafttretens der jeweiligen Abfallgebührensatzung bereits vorhandene Schuldner (im Folgenden: bereits vorhandene Schuldner) entsteht die Gebührenschuld gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 AbfGS mit dem Inkrafttreten der jeweiligen Abfallgebührensatzung. Dies gilt für diese Schuldner nach § 5 Abs. 1 Satz 2 AbfGS auch, wenn sich die maßgeblichen Umstände später ändern sollten.

22
Die Wahl dieses Entstehungszeitpunkts trägt dem Wesen der Gebühr nicht Rechnung. Ein adäquater Zusammenhang zwischen Leistung (Benutzung) und Gegenleistung (Gebühr) ist insbesondere nicht mehr gegeben, weil dieser Entstehungszeitpunkt es ermöglicht, gegenüber bereits vorhandenen Schuldnern für einen Abgabezeitraum, der nach dem Jahr des Inkrafttretens der Abfallgebührensatzung liegt, Gebühren zu erheben, wenn bis zu diesem Abgabezeitraum keine neue Abfallgebührensatzung erlassen wird. Dass eine Abfallgebührensatzung für mehr als ein Gebührenjahr gültig ist, ist üblich; auch der Beklagte hat in der Vergangenheit nicht jährlich eine neue Abfallgebührensatzung erlassen.

23
Wenn der Beklagte beispielsweise bis zum Jahr 2024 keine neue Abfallgebührensatzung erlassen würde, würde die Abfallgebührensatzung vom 28. August 2019, in Kraft getreten am 1. Januar 2020, bis dahin gelten. Dies hätte zur Folge, dass nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 AbfGS die Gebühr für das Jahr 2023 für bereits vorhandene Schuldner schon am 1. Januar 2020, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Abfallgebührensatzung vom 28. August 2019, entstehen würde. Obwohl zu diesem Zeitpunkt eine Benutzung für das Gebührenjahr 2023 noch nicht einmal begonnen worden ist, könnten hierfür bereits Gebühren festgesetzt werden. Das gleiche (sachwidrige) Ergebnis würde sich nach § 5 Abs. 1 Satz 2 AbfGS bei bereits vorhandenen Schuldnern ergeben, wenn sich die Umstände in späteren Gebührenjahren ändern würden.

24
Dieses sach- und rechtswidrige Ergebnis lässt sich auch nicht im Wege der Auslegung vermeiden. § 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 AbfGS ist einer ergänzenden Auslegung dahingehend, dass es für das Entstehen der Gebührenschuld nach Sinn und Zweck der Regelung nicht nur auf das Inkrafttreten der Satzung, sondern auch auf den Beginn der Benutzung ankommt, nicht zugänglich. Zwar würde für eine derartige ergänzende Auslegung sprechen, dass in zahlreichen weiteren Regelungen in § 5 AbfGS für das Entstehen der Gebührenschuld auf die Tatbestandsverwirklichung und damit die Benutzung rekurriert wird, z.B. in § 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 2, § 5 Abs. 2, Abs. 5 und Abs. 6 AbfGS. Auch für das Ende der Gebührenschuld wird gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 AbfGS auf das Ende der Benutzung abgestellt. Aber einer ergänzenden Auslegung steht der eindeutige Wortlaut des § 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 AbfGS entgegen; eine Auslegung gegen den Wortlaut der Norm ist gerade nicht zulässig. Hinzu kommt, dass das System in § 5 AbfGS im Hinblick auf verschiedene Fallgestaltungen sehr ausdifferenziert ist und für diese verschiedene Entstehungszeitpunkte anordnet. Dies gilt auch für § 5 Abs. 1 Satz 1 AbfGS selbst. Denn dort wird für später hinzukommende Schuldner auf die Tatbestandsverwirklichung und in gleichsam bewusster Abgrenzung hierzu für die bereits vorhandenen Schuldner auf das Inkrafttreten der Gebührensatzung abgestellt.

25
b) Rechtsfolge des Verstoßes gegen § 38 AO i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Nr. 2b KAG ist die Gesamtnichtigkeit der Abfallgebührensatzungen, da aufgrund der Nichtigkeit des § 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 AbfGS ein zentraler Satzungsbestandteil nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG unwirksam ist. Die Abfallgebührensatzungen können im Übrigen – die nichtige Regelung in § 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 AbfGS hinweggedacht – nicht wirksam aufrechterhalten bleiben, da ein für die Wirksamkeit der Abgabesatzungen notwendiger Mindestinhalt nach

Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG fehlen würde (vgl. zur Gesamtnichtigkeit bei Fehlen eines Mindestinhalts einer Abgabesatzung: BayVGH, U.v. 2.2.2005 – 4 N 01.2495 – juris Rn. 40; U.v. 17.2.1989 – 23 B 87.01922 – BeckRS 1989, 8490 jew. m.w.N.).

26
3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Hinzuziehung des Bevollmächtigten für das Vorverfahren war im konkreten Fall nach § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO für notwendig zu erklären. Gebühren und Auslagen eines im Vorverfahren sich selbst vertretenden Rechtsanwalts sind erstattungsfähig, wenn die Beiziehung eines Rechtsanwalts an sich notwendig war (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.1980 – 8 C 10/80 – juris). Dies ist hier der Fall, weil es einer verständigen, nicht rechtskundigen Partei wegen der schwierigen Rechtsfragen des gemeindlichen Gebührenrechts nicht zuzumuten gewesen wäre, das Vorverfahren selbst zu führen.

27
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit fußt auf § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.