VGH München, Urteil v. 19.09.2024 – 20 B 22.1990

Titel:

Unwirksamkeit einer Flächenbegrenzungsregelung in Beitrags- und Gebührensatzung

Normenketten:

VwGO § 125
KAG Art. 5 Abs. 2 (idF vom 25.7.2002)
GG Art. 3 Abs. 1

Leitsatz:

Eine Beitragssatzung, die eine Flächenbegrenzungsregelung für Grundstücken im unbeplanten Bereich vorsieht und die Grundstücksfläche auf das Fünffache der beitragspflichtigen Geschossfläche begrenzt, verstößt gegen Art. 5 Abs. 2 S. 4, 5 KAG aF iVm dem allgemeinen Gleichheitssatz, weil bei unbebauten Grundstücken mangels Geschossfläche keine Flächenbegrenzung stattfindet (Fortführung VGH München BeckRS 2023, 51508). (Rn. 17 – 24) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Flächenbegrenzungsregelung im unbeplanten Bereich, Gleichbehandlungsgrundsatz, Herstellungsbeitrag, Wasserversorgung, Gebührensatzung, Grundstücksfläche, Geschossfläche, Flächenbegrenzungsregelung, Gesamtnichtigkeit

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 05.08.2020 – RO 11 K 18.1532

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 5. August 2020 wird geändert. Der Bescheid des Beklagten vom 13. Juni 2018 wird aufgehoben, soweit er noch Gegenstand des Berufungsverfahrens ist.

II. Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens. Das Urteil ist insoweit vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstre¬ckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Kläger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

III. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit eines Bescheides des Beklagten vom 13. Juni 2018, mit dem ein Herstellungsbeitrag zur Wasserversorgung erhoben wurde. Die Kläger sind Miteigentümer der Grundstücke Fl.Nr. 743 und 743/2 der Gemarkung … Das ungeteilte Buchgrundstück Fl.Nr. 743 hatte ursprünglich eine Fläche von 26.483 m². Von diesem wurde das Teilgrundstück 743/2 mit einer Fläche von 5.511 m² am 5. April 2012 abgetrennt. Das Grundstück Fl.Nr. 743 grenzt mit seiner südlichen Seite an den leitungsführenden … Weg und mit seiner Westseite an die … Straße an.

2
Der Beklagte betreibt eine Wasserversorgungseinrichtung als öffentliche Einrichtung. Sie erhebt Herstellungsbeiträge aktuell auf der Grundlage der Beitrags- und Gebührensatzung vom 30. November 2017.

3
Mit Bescheid vom 13. Juni 2018 setzte der Beklagte für die Grundstücke Fl.Nrn. 743 und 743/2 gegenüber den Klägern auf der Grundlage von §§ 1 bis 6 der Beitrags- und Gebührensatzung (BGS) zur Wasserabgabesatzung vom 1. Januar 2018 (so die Ausführungen im Bescheid) einen Herstellungsbeitrag für die Erweiterung der Grundstücksfläche in Höhe von 7.761,78 EUR fest. Grund für die weitere Beitragserhebung war die Errichtung einer Biogasanlage, die von der im Jahr 2016 gegründeten „Bioenergie … GmbH und Co. KG“, deren Kommanditisten der Kläger zu 1) und Herr … … sind, auf einer Teilfläche der Fl.Nr. 743/2 und 743 nördlich vom im Jahr 2012 errichteten Schweinestall betrieben wird und

am 1. April 2017 den Betrieb aufnahm. Der Festsetzung legte der Beklagte eine beitragspflichtige Grundstücksfläche („Umgriff“) im Umfang von 7.650 m² (2.139 m² auf Fl.Nr. 743 und 5.511 m² auf Fl.Nr. 743/2) zugrunde. Hiervon wurde die bereits mit Bescheid vom 5. März 2012/Widerspruchsbescheid vom 17. Juni 2013 abgerechnete Grundstückfläche von 3.000 m² für die Fl.Nr. 743/2 in Abzug gebracht. Daraus ergab sich eine beitragspflichtige Grundstücksfläche von 4.650 m² zu einem Beitragssatz von 1,56 EUR zuzüglich 7% MwSt. in Höhe von 507,78 EUR. Dem Bescheid beigefügt (so die Feststellungen des VG im Urteil zu 20 B 22.1989) war ein Aufmaßblatt und ein Lageplan vom 6. Juni 2018.

4
§ 5 Abs. 1 der BGS-WAS des Beklagten vom 18. Mai 2000 in der Fassung vom 17. Januar 2014 und § 5 Nr. 1 der BGS-WAS vom 30. November 2017 in der Fassung vom 30. Oktober 2023 lautet:

5
„Der Beitrag wird nach der Grundstücksfläche und nach der Geschossfläche der vorhandenen Gebäude berechnet. Die beitragspflichtige Grundstücksfläche wird bei Grundstücken im unbeplanten Gebieten vom mehr als 2.500 m² Fläche (übergroße Grundstücke) auf das 4-fache der beitragspflichtigen Geschossfläche, mindestens jedoch auf 2.500 m² begrenzt.“

6
Über den am 9. Juli 2018 eingelegten Widerspruch wurde nicht entschieden. Mit Urteil vom 5. August 2020, dem Prozessbevollmächtigten der Kläger zugestellt am 20. August 2020, hob das Verwaltungsgericht den Bescheid auf, soweit ein höherer Beitrag als 3.570,42 EUR festgesetzt wurde und wies die als Untätigkeitsklage erhobene Klage mangels Begründetheit im Übrigen ab.

7
Rechtgrundlage des Bescheides sei die BGS-WAS des Beklagten vom 8. Juni 2000 (gemeint wohl vom 18. Mai 2000) in der Fassung vom 17. Januar 2014, weil die Biogasanlage am 1. April 2017 fertiggestellt und der Beitrag zu diesem Zeitpunkt entstanden sei. Soweit durch die Kläger die Nichtigkeit des Satzungsrechts wegen der mangelnden Differenzierung zwischen Alt- und Neuanschließern geltend gemacht werde, könne das Gericht keine durchgreifenden Bedenken erkennen. Die Einwendungen der Kläger seien unsubstantiiert. Ein auf der fehlenden Beitragsabstufung beruhender geringerer Vorteil der Altanschließer sei nicht ersichtlich. Das Grundstück Fl.Nr. 743 der Gemarkung … werde durch eine Wasserversorgungsleitung erschlossen. Das Grundstück Fl.Nr. 743/2 sei nicht durch eine Versorgungsleitung erschlossen, bilde aber mit der Fl.Nr. 743 eine wirtschaftliche Einheit, weil die in den Ställen anfallende Gülle in der Biogasanlage weiterverarbeitet werde. Soweit die Kläger mit streitgegenständlichem Bescheid zur Zahlung eines über den Betrag von 3.570,43 EUR hinausgehenden Herstellungsbeitrags herangezogen würden, mangele es dem Bescheid an der erforderlichen Bestimmtheit, weil die beitragspflichtige Umgriffsfläche innerhalb des herangezogenen Grundstücks mit der Fl.Nr. 743/2 nicht ausreichend deutlich gemacht worden sei.

8
Der Senat hat die Berufung mit Beschluss vom 8. September 2022 wegen besonderer tatsächlicher und rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache zugelassen.

9
Mit der Berufung wird geltend gemacht, der streitgegenständliche Bescheid sei insgesamt nichtig. Das Verwaltungsgericht sei zu Recht davon ausgegangen, dass der Bescheid bezüglich der veranlagten Teilfläche von 2.511m² aus der heutigen Fl.Nr. 743/2 nichtig sei. Es habe jedoch verkannt, dass sich die Nichtigkeitsgründe denknotwendig auf die gleichzeitig aus der Fl.Nr. 743 herangezogene Fläche (2.139 m²) erstreckten. Denn dem Beitragsbescheid vom 5. März 2012, mit dem Flächen der damals noch nicht abgetrennten Fl.Nr. 743/2 abgerechnet worden seien, habe kein Lageplan beigelegen, so dass denkbar sei, dass sich von den damals als Umgriff veranlagten 3.000 m² Grundstücksfläche ein Teil auf dem nördlichen Teil der alten Fl.Nr. 743, also auf der heutigen Fl.Nr. 743/2, befunden habe. Ausweislich des Lageplans, der dem Bescheid vom 13. Juni 2018 beigefügt worden sei, umfasse die mit diesem Bescheid veranlagte Teilfläche den nördlichen, hinter der Fl.Nr. 743/2 liegenden Teil. Es könne deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass Flächen doppelt zum Beitrag herangezogen worden seien.

10
Die Kläger beantragen,

11
das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 5. August 2020 abzuändern und den Bescheid des Beklagten vom 13. Juni 2018 aufzuheben, soweit er noch Gegenstand des Berufungsverfahrens ist.

12
Der Beklagte beantragt,

13
die Berufung zurückzuweisen.

14
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die beigezogenen Behörden- und Gerichtsakten sowie auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

15
Die zulässige Berufung ist begründet.

16
1. Gegenstand des Berufungsverfahrens ist der Bescheid des Beklagten vom 13. Juni 2018 nur noch insoweit, als damit ein Herstellungsbeitrag in Höhe von 3.750,42 EUR für die Flächen (2.139 m²) der Fl.Nr. 743 nach Abtrennung der Fl.Nr. 743/2 für die Errichtung der Biogasanlage erhoben wurde. Das Verwaltungsgericht hat den Herstellungsbeitragsbescheid wegen Unbestimmtheit teilweise für nichtig gehalten und ihn aufgehoben, soweit er Flächen der Fl.Nr. 743/2 (2.511 m²) einer Beitragspflicht unterworfen und einen höheren Herstellungsbeitrag als 3.570,42 EUR festgesetzt hat. Bezüglich dieses der Klage stattgebenden Teils ist das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig geworden.

17
2. Der Herstellungsbeitragsbescheid – soweit er noch Verfahrensgegenstand ist – ist jedoch insgesamt rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO), weil ihm eine tragfähige Rechtsgrundlage fehlt. Er war deshalb auch in Höhe der Beitragsforderung von 3.570,42 EUR aufzuheben, die auf Flächen der Fl.Nr. 743 entfällt.

18
Der Beitragsbescheid kann weder auf die BGS-WAS des Beklagten vom 18. Mai 2000 in der Fassung vom 17. Januar 2014 noch auf die derzeit gültige BGS-WAS des Beklagten vom 30. November 2017 in der Fassung vom 30. Oktober 2023 gestützt werden, weil die Flächenbegrenzungsregelung des § 5 Abs. 1 Satz 2 in beiden Satzungen unwirksam ist, was zur Gesamtnichtigkeit der Beitrags- und Gebührensatzungen führt.

19
a) Für die Frage, auf welches Satzungsrecht der Herstellungsbeitragsbescheid gestützt werden kann, kommt es maßgeblich auf den Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht an. Die sachliche Beitragspflicht für die veranlagten Grundstücksflächen konnte erstmals – die Wirksamkeit der BGS-WAS im Übrigen unterstellt – mit der Fertigstellung der Biogasanlage (Abschluss der Maßnahme nach § 3 Abs. 2 BGS-WAS) entstehen, dies war am 1. April 2017. Zu diesem Zeitpunkt galt die BGS-WAS des Beklagten vom 18. Mai 2000 in der Fassung vom 17. Januar 2014. Davon ist auch das Verwaltungsgericht zutreffend ausgegangen. Bereits zum Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht galt Art. 5 Abs. 2 Satz 6 KAG (i.d. Fassung vom 25.7.2002, GVBl. S. 322), der lautet: „Für übergroße Grundstücke in unbeplanten Gebieten ist in der Beitragssatzung eine Begrenzung der beitragspflichtigen Grundstücksfläche vorzunehmen”. Diese Regelung ist eindeutig und verlangt auch eine Flächenbegrenzung für unbebaute Grundstücke im Innenbereich. In Ermangelung einer Übergangsregelung für Rechtsänderungen nach dem 1. Januar 1994 (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 KAG) verstößt die Flächenbegrenzungsregelung in § 5 Abs. 1 Satz 2 BGS-WAS des Beklagten vom 18.5.2000 in der Fassung vom 17. Januar 2014 gegen Art. 5 Abs. 2 Satz 6 KAG in Verbindung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Mit Urteil vom 18. Juni 2024 (Az.: 20 N 21.3086 – juris Rn. 21 ff.) hat der Senat zu einer wortgleich entsprechenden Satzungsregelung ausgeführt:

20

„Die Beitragssatzung (…) enthielt in § 5 Abs. 1 Satz 2 eine unzulässige Flächenbegrenzungsregelung. Danach wurde bei Grundstücken im unbeplanten Bereich die Grundstücksfläche auf das Fünffache der beitragspflichtigen Geschossfläche begrenzt, mindestens jedoch 2500 m². Diese Regelung bedeutet jedoch, dass bei unbebauten Grundstücken mangels Geschossfläche keine Flächenbegrenzung stattfindet. Die Vorschrift verstieß gegen Art. 5 Abs. 2 Satz 4 Satz 5 KAG a.F. i.V.m. dem allgemeinen Gleichheitssatz.

21
§ 5 Abs. 1 Satz 2 der Satzung ist keine eindeutige Regelung, da sie ausdrücklich nicht zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken unterscheidet. Die Auslegung der Regelungen anhand der anerkannten Auslegungsmethoden ergibt nach Überzeugung des Senats aber, dass nur bebaute Grundstücke eine Flächenbegrenzung erhalten sollen und für unbebaute Grundstücke keine Regelung getroffen wurde. Diese Regelungslücke kann ohne den ausdrücklich erklärten Willen des Satzungsgebers nicht geschlossen werden und führt deshalb zu einer Ungleichbehandlung.

22
Maßgebend für die Auslegung einer Norm ist der in ihr zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Normgebers, wie er sich aus dem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist (vgl. BVerfG, U.v. 30.3.2004 – 2 BvR 1520/01 – BVerfGE 110, 226). Für die Erfassung des objektiven Willens des Normgebers sind alle anerkannten Auslegungsmethoden heranzuziehen, das heißt die grammatikalische, systematische, teleologische und historische Auslegung. Diese Methoden ergänzen sich gegenseitig, wobei keine einen unbedingten Vorrang vor einer anderen hat. Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut der Vorschrift. Dieser ergibt allerdings nicht immer hinreichende Hinweise auf den Willen des Gesetzgebers. Unter Umständen wird erst im Zusammenhang mit Sinn und Zweck des Gesetzes oder anderen Auslegungsgesichtspunkten die im Wortlaut ausgedrückte, vom Gesetzgeber verfolgte Regelungskonzeption deutlich, der sich der Richter nicht entgegenstellen darf (vgl. BVerfG, B.v. 26.8.2014 – 2 BvR 2172/13 – juris).

23
Ausgehend davon spricht bereits der Wortlaut der Vorschrift dafür, dass die Regelung nur für bebaute Grundstücke gelten soll, denn § 5 Abs. 1 Satz 2 stellt ausdrücklich auf die beitragspflichtige Geschossfläche ab, welche nach § 5 Abs. 1 Satz 1 als Geschossfläche der vorhandenen Gebäude definiert ist. Ein Rückgriff auf die Regelung des § 5 Abs. 3 oder 4 für unbebaute Grundstücke verbietet sich schon aufgrund der systematischen Stellung des § 5 Abs. 1 Satz 2. Die Satzungsbestimmung entsprach zwar Art. 5 Abs. 2 Satz 4 KAG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 24. Dezember 1993 (GVBl S. 1063), wonach „bei übergroßen Grundstücken in unbeplanten Gebieten eine Begrenzung der beitragspflichtigen Grundstücksfläche auf ein bestimmtes Vielfaches der beitragspflichtigen Geschossfläche vorzunehmen” war. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzung zum 1. Januar 2003 (§ 16 Abs. 1) galt jedoch bereits Art. 5 Abs. 2 Satz 4 Satz 5 KAG – zwischenzeitlich Satz 6 (Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 25.7.2002 GVBl S. 322) -: „Für übergroße Grundstücke in unbeplanten Gebieten ist in der Beitragssatzung eine Begrenzung der beitragspflichtigen Grundstücksfläche vorzunehmen”. Diese Regelung ist eindeutig und verlangt auch eine Flächenbegrenzung für unbebaute Grundstücke im Innenbereich.

24
Es kann zwar nicht davon ausgegangen werden, dass der Satzungsgeber entgegen der Gesetzeslage keine Flächenbegrenzung für übergroße, unbebaute Grundstücke vorsehen wollte, so dass insoweit eine planwidrige Regelungslücke besteht. Diese Regelungslücke kann jedoch nicht im Wege einer analogen Anwendung des § 5 Abs. 1 Satz 2 geschlossen werden, weil es sich bei den 2500 m² ausdrücklich um eine Mindestfläche und nicht um eine Höchstfläche handelt. Eine „gesetzeskonforme Auslegung“ dahingehend, bei unbebauten Grundstücken grundsätzlich von der Mindestfläche auszugehen (so der 23. Senat in seinem Beschluss im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes vom 22.8.2006 – 23 CS 06.1903 – BeckRS 2009, 40393), scheitert daran, dass dies nicht die einzig mögliche Methode der Flächenbegrenzung ist. In Betracht käme insoweit auch eine prozentuale Beschränkung unter Einbeziehung einer Mindestfläche und ähnliches. Aufgrund der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 3 GG) ist es den Gerichten aber jedenfalls dann untersagt, durch richterliche Rechtsfortbildung Satzungslücken zu schließen, wenn es mehrere zulässige Regelungsmöglichkeiten gibt. Vielmehr ist in solchen Fällen allein der Satzungsgeber der Exekutive im Rahmen seines Ermessens berufen und aufgerufen, etwaige Lücken zu schließen, was hier nicht erfolgt ist. Dies hat zur Folge, dass § 5 Abs. 1 Satz 2 BGS-WAS (2002) wegen Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 2 Satz 4

Satz 5 KAG a.F. i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG unwirksam ist, welches auch zur Gesamtnichtigkeit des Beitragsteiles der Satzung führt.“

25
An dieser Rechtsprechung hält der Senat fest.

26
b) Aus demselben Grund kann der Beitragsbescheid auch nicht auf die derzeit gültige BGS-WAS des Beklagten vom 30. Januar 2017 in der Fassung vom 30. Oktober 2023 gestützt werden, da sie eine inhaltsgleiche Regelung enthält, die gegen höherrangiges Recht aus Art. 5 Abs. 2 Satz 6 KAG in Verbindung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG verstößt.

27
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

28
4. Die Revision wird nicht zugelassen, weil keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.