VGH München, Urteil v. 19.12.2024 – 20 B 22.28

Titel:

Zweckverband zum Betrieb einer Zentralkläranlage

Normenketten:

KommZG Art. 22 Abs. 3
KAG Art. 5 Abs. 1
BayKAG Art. 5 Abs. 1

Leitsätze:

1. Eine Teilaufgabenübertragung (hier: Planung, Errichtung, Betrieb und Erhaltung einer Kläranlage mit Hauptsammler) ist bei leitungsgebundenen Einrichtungen nach Art. 22 Abs. 1 KommZG grundsätzlich zulässig. In diesem Fall gehen allerdings – vorbehaltlich einer abweichenden Satzungsregelung (vgl. Ls. 3) – die diesen Bereich betreffenden Befugnisse, wozu auch die Befugnis zum Erlass von Abgabebescheiden gehört, sowie die Rechtssetzungshoheit auf den Zweckverband über. (Rn. 29 – 30)
2. Dadurch entsteht kein sogenannter Innenverband. Denn ein solcher liegt nur vor, wenn er lediglich wie ein Erfüllungsgehilfe die Teilaufgabe für die Mitglieder des Zweckverbandes ausführt. Der Innenverband besitzt dann auch keine Satzungshoheit und finanziert sich ausschließlich durch Umlagen. (Rn. 30)
3. Sollen trotz Teilaufgabenübertragung die Befugnis zur Abgabenerhebung und die Rechtssetzungshoheit nicht auf den Zweckverband übergehen (Art. 22 Abs. 3 KommZG), dann ist dies klar und unmissverständlich in der Verbandssatzung zu regeln. Unklarheiten führen wegen des Ausnahmecharakters des Art. 22 Abs. 3 KommZG zu einem Übergang der Befugnisse und der Rechtssetzungshoheit. Gleiches gilt für eine Rückübertragung auf die Mitgliedsgemeinde. (Rn. 32)
4. Die Umlegung des Investitionsaufwands über Beiträge nach Art. 5 KAG setzt voraus, dass für die Anlage entweder durch den Zweckverband oder eine oder mehrere (anteilig) Mitgliedsgemeinden eine Entwässerungssatzung erlassen wurde. (Rn. 32)
5. Fehlt es daran und wird der entsprechende Investitionsaufwand durch eine Mitgliedsgemeinde durch Beiträge abgerechnet, führt dies zur Unwirksamkeit der Beitragssatzung. (Rn. 33)

Schlagworte:

Zweckverband zum Betrieb einer Zentralkläranlage, Teilaufgabenübertragung, „Innenverband“, Verbandssatzung, Zweckverband, Zentralkläranlage, Innenverband, Beitrag, Entwässerung

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 25.11.2020 – RN 11 K 17.1957

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 25. November 2020 wird geändert. Der Bescheid der Beklagten vom 27. Februar 2014 wird aufgehoben.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge zu 3/4 und der Beigeladene zu 1/4. Das Urteil ist insoweit vorläufig vollstreckbar.

Der Beklagte und der Beigeladene dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

III. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zur Zahlung eines eingeschränkten Herstellungsbeitrages für die öffentliche Entwässerungseinrichtung der Beklagten. Sie ist Eigentümerin des Grundstücks … … der Gemarkung … Die Beklagte ist zusammen mit der Gemeinde … … Verbandsmitglied

des Zweckverbandes Klärwerk …, der ein Klärwerk mit einem gemeinsamen Hauptsammler zur Zuleitung und Reinigung der Abwässer aus den Verbandsgemeinden betreibt.

2
Der Zweckverband Klärwerk … wurde mit Verbandssatzung vom 24. Juni 1974 gegründet. Satzungsänderungen fanden mit Satzungen vom 21. Dezember 2010, vom 22. Dezember 2014, 22. November 2018 und vom 13. Dezember 2019 statt.

3
In den 1990iger Jahren nahm der Zweckverband Planungen für eine Sanierung des Klärwerks auf. Im Jahr 2001 wurden diese Planungen zunächst nicht weitergeführt, da die Gemeinde … … eine eigene Kläranlage bauen wollte. Nachdem die Gemeinde … … die eigenen Pläne wieder verwarf, wurden die gemeinsamen Planungen zur Sanierung des Klärwerks wiederaufgenommen. Hierzu wurde in den Jahren 2001 und 2002 ein Wirtschaftlichkeitsgutachten erstellt, welches auf den Planungen aus den Jahren 1996 und 1998 basierte.

4
Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 27. Februar 2014 setzte die Beklagte gegenüber der Klägerin für die Verbesserung und Erneuerung der Entwässerungseinrichtung einen eingeschränkten Herstellungsbeitrag in Höhe von 2.884,60 € fest. Als umlagefähiger Aufwand wird ein Betrag von 4.074.521,65 € angegeben, von welchem 55% von der Beklagten und 45% von der Gemeinde … … zu tragen sind.

5
Hiergegen legte die Klägerin mit Schreiben vom 24. März 2014 Widerspruch ein, über welchen bisher nicht entschieden wurde. Mit Schreiben vom 11. Dezember 2014 ließ die Klägerin durch ihren Bevollmächtigten Untätigkeitsklage zum Verwaltungsgericht erheben. Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit Urteil vom 25. November 2020 ab. Das Satzungsrecht der Beklagten sei zunächst formell rechtmäßig, da insbesondere die Satzungskompetenz für den Erlass von Beitragssatzungen bei der Beklagten verblieben und diese nicht auf den Zweckverband übertragen worden sei. Nach § 5 Abs. 1 der Zweckverbandssatzung des Zweckverbands … … habe der Zweckverband die Aufgabe, ein der Reinhaltung der Gewässer und der Volksgesundheit dienendes Klärwerk mit einem gemeinsamen Hauptsammler zur Zuleitung und Reinigung der Abwässer aus dem Verbandsgebiet zu planen, zu errichten, zu betreiben und zu erhalten. Aufgabe des Zweckverbandes sei es damit nicht, die gesamte Entwässerungseinrichtung zu betreiben, die zusätzlich noch aus dem Kanalnetz und anderen Einrichtungsteilen bestehe. Diese Aufgabe sei dem Zweckverband nicht übertragen worden, sondern sei bei den Mitgliedsgemeinden geblieben. Auch hätten die Mitgliedsgemeinden immer selbst Beiträge und Gebühren für die Entwässerungseinrichtung erhoben. Art. 22 Abs. 1 KommZG und auch § 5 Abs. 5 der Verbandssatzung seien so auszulegen, dass Befugnisse nur in dem Umfang auf den Zweckverband übertragen würden, in dem der Zweckverband mit der Aufgabe betraut worden sei.

6
Das Satzungsrecht der Beklagten sei auch materiell rechtmäßig, da die Erhebung eines eingeschränkten Herstellungsbeitrags aufgrund der Übergangsregelung des § 16 BGS/EWS 2014 im streitgegenständlichen Fall zulässig gewesen sei. Das vorhergehende Satzungsrecht der Beklagten sei nichtig gewesen. Sämtliche Vorgängersatzungen der Beklagten bis zur Beitrags- und Gebührensatzung vom 2. März 2009 seien nichtig. Diese enthielten nämlich jeweils die (sinngemäße) Bestimmung, dass Nebengebäude bzw. Gebäude oder selbständige Gebäudeteile, die tatsächlich eine Schmutzwasserableitung aufwiesen, mit den angeschlossenen Geschossen zu einem Beitrag herangezogen würden. Die Beschränkung auf einzelne Geschosse stelle einen Verstoß gegen das Prinzip des adäquaten Vorteilsausgleichs und den Gleichheitssatz dar, weil der durch den Anschluss erlangte Vorteil das gesamte Gebäude oder dessen gesamten selbstständigen Gebäudeteil erfasse. Die Beklagte sei berechtigt, in einer Übergangsregelung die Erhebung des erstmals auf einer rechtmäßigen Satzung beruhenden Herstellungsbeitrags in der Höhe auf einen fiktiven Verbesserungsbeitrag zu beschränken, wenn die Erhebung eines Verbesserungsbeitrags daran scheitere, dass der Anlagenbetreiber zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verbesserungsmaßnahme noch nie über wirksames Satzungsrecht verfügt habe. Dies sei hier der Fall. Die Beklagte habe im maßgeblichen Zeitpunkt des Abschlusses der Klärwerksanierung (August 2008) noch nie über wirksames Satzungsrecht verfügt und habe schon alleine aus diesem Grund eingeschränkte Herstellungsbeiträge

aufgrund einer Übergangsregelung erheben dürfen. Grundsätzlich hätten im Anschluss an den Abschluss der Klärwerksanierung die bisherigen Investitionskosten für die Herstellung der gemeindlichen Entwässerungseinrichtung und die weiteren Investitionskosten (die in die Verbesserungsbeitragssatzung vom 23. März 2009 mit vorläufigen Beitragssätzen einflossen) als Gesamtinvestitionsaufwand für die Entwässerungseinrichtung in die Globalberechnung für eine insgesamt neu zu erlassende, erstmals gültige Herstellungsbeitragssatzung einfließen müssen. In dieser Satzung hätte dann auch eine entsprechende Übergangsregelung getroffen werden müssen. Die Beklagte habe stattdessen am 2. März 2009 eine Herstellungsbeitragssatzung und am 23. März 2009 eine Verbesserungsbeitragssatzung erlassen, weil sie von der Wirksamkeit ihrer bisherigen Satzungen und der rechtskonformen Erhebung eines Verbesserungsbeitrags aufgrund einer eigenen Verbesserungsbeitragssatzung ausgegangen sei. Kenntnis von der Nichtigkeit sämtlicher Satzungen bis 2009 und der Verbesserungsbeitragssatzung vom 23. März 2009 habe sie nämlich erst durch das Urteil des VG Regensburg vom 20. Oktober 2010 (Az. RN 3 K 09.1757) erlangt. Diese verspätete Kenntnis dürfe ihr allerdings nicht zum Nachteil gereichen. Es sei davon auszugehen, dass die sich rechtstreu verhaltende Beklagte bei aktueller Kenntnislage im Zeitpunkt des Abschlusses der Verbesserungsmaßnahme bereits 2009 eine derartige Beitragssatzung mit entsprechender Übergangsregelung unter Berücksichtigung der Gesamtinvestitionskosten erlassen hätte. Nur weil eine derartige Übergangsregelung in der BGS/EWS von 2009 fehle, heiße das nicht, dass sie die eingeschränkten Herstellungsbeiträge nicht (mehr) aufgrund der Übergangsregelung in der BGS/EWS 2014 habe erheben dürfen.

7
Zudem sei die Erhebung eines eingeschränkten Herstellungsbeitrags auch deshalb zulässig, weil die Herstellungsbeitragssatzung der Beklagten vom 2. März 2009 nunmehr ebenfalls nichtig sei. Die Herstellungsbeitragssatzung vom 2. März 2009 sei mittlerweile ebenfalls nichtig, da die Beklagte mit Änderungssatzung vom 5. Mai 2009 die Entwässerungssatzung dahingehend geändert habe, dass die rechtliche Einheit der beiden technisch selbstständigen Entwässerungseinrichtungen und Kläranlagen (… … …) aufgehoben worden sei. Von diesem Zeitpunkt an habe es sich nun auch um zwei rechtlich selbstständige Einrichtungen i.S.d. Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GO gehandelt. Die Beklagte habe es jedoch zunächst versäumt, für die getrennten Einrichtungen jeweils eigene Beitrags- und Gebührensatzungen zu erlassen. Die Beitrags- und Gebührensatzung vom 2. März 2009 habe sich daher auf eine mittlerweile nicht mehr existente öffentliche Einrichtung bezogen. Sie sei daher ebenfalls nichtig geworden. Die Nichtigkeit dieser Herstellungsbeitragssatzung sei grundsätzlich mit Wirkung ex tunc – d.h. rückwirkend auf den Zeitpunkt des Erlasses der Satzung – festzustellen (vgl. hierzu Kopp/Schenke VwGO, 24. Auflage 2018, § 47 Rdnr. 144). Damit habe die Beklagte allerdings auch aus diesem Grund noch nie über wirksames Satzungsrecht für diese Entwässerungseinrichtung verfügt.

8
Auch die Übergangsregelung des § 16 BGS/EWS 2014 begegne keinen rechtlichen Bedenken. Hierin lege die Beklagte zutreffend fest, dass der Herstellungsbeitrag bei den erschlossenen Grundstücken, die bereits nach den Beitrags- und Gebührensatzungen zur Entwässerungsanlage bis einschließlich 2. März 2009 in der Fassung der Änderungssatzung vom 30. November 2010 bestandskräftig veranlagt worden seien, in der Höhe begrenzt werde. Die als Vorausleistung auf die unwirksamen Verbesserungsbeitragssatzungen erbrachten Zahlungen würden nominell angerechnet, § 16 Abs. 1 Satz 3 BGS/EWS 2014. Scheitere – wie hier – die Erhebung eines Verbesserungsbeitrags daran, dass der Anlagenbetreiber zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verbesserungsmaßnahme noch nie über wirksames Satzungsrecht verfügt habe, sei er berechtigt in einer Übergangsregelung die Erhebung des erstmals auf einer rechtmäßigen Satzung beruhenden Herstellungsbeitrags auf der Grundlage der BGS/EWS 2014 in der Höhe auf einen „fiktiven“ Verbesserungsbeitrag zu beschränken. Die Beschränkung auf bestandskräftige Veranlagungen und die nominelle Anrechnung von als Vorausleistung auf die unwirksamen Verbesserungsbeitragssatzungen erbrachten Zahlungen begegne keinen Bedenken.

9
Die zugrunde gelegten Beitragssätze in der BGS/EWS 2014 seien rechtmäßig, da diese auf einer Globalkalkulation beruhten und nicht gegen das Kostendeckungsprinzip verstießen. Insoweit hätte die Beklagte zunächst den vom Zweckverband mitgeteilten Aufwand für die Sanierung der Kläranlage nicht noch einmal nachprüfen müssen, da sich aus den gesetzlichen Bestimmungen keine Prüfpflicht ergebe und auch keine offensichtlichen Bedenken gegen den mitgeteilten Aufwand bestanden hätten. Zwar habe die

Beklagte die Kompetenz zum Satzungserlass und zur Beitragserhebung. Jedoch resultiere hieraus keine Prüfpflicht mit Blick auf die Abrechnung der Klärwerksanierungskosten. An der Abrechnung bestünden keine begründeten Zweifel. Sie seien mehrfach und durch verschiedene Stellen geprüft worden.

10
Auch ein fehlerhaftes Aufteilungsverhältnis der Kostenlast zwischen den Mitgliedsgemeinden des Zweckverbands sei nicht gegeben, da gegen den zur damaligen Zeit maßgeblich geltenden und auch gewählten Aufteilungsschlüssel keine Bedenken bestünden. Ein Verstoß gegen Art. 61 Abs. 2 GO sei nicht zu erkennen. Zwar habe die Beklagte nunmehr den Verteilungsschlüssel an die veränderten Gegebenheiten angepasst (49% auf Seiten der Beklagten, 51% auf Seiten der Gemeinde … …), jedoch spiele dies vorliegend keine Rolle, da für den streitgegenständlichen Bescheid der 1974 gewählte Verteilungsschlüssel zur Anwendung gekommen sei und dessen Anwendung auch angemessen und zweckmäßig gewesen sei. Das seien für die Gemeinde … nach damaligem Verteilungsschlüssel 55% und für die Gemeinde … … 45% gewesen (wird ausgeführt).

11
Mit seiner wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung zugelassenen Berufung beantragt die Antragstellerin,

12
unter Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 25. November 2020 wird der Bescheid der Beklagten vom 27. Februar 2014 aufgehoben.

13
Die Beklagte habe mit der BGS-EWS vom 2. März 2009 und der Verbesserungsbeitragssatzung vom 23. März 2009 über wirksames Satzungsrecht für ihre Entwässerungseinrichtung verfügt. Diese habe damals aus den technisch selbständigen, jedoch rechtlich einheitlichen Entwässerungseinrichtungen … und … bestanden. Rechtlich getrennt seien die Anlagen erst durch die Satzung vom 5. Mai 2009. Die Klärwerkssanierung in der Anlage … sei bereits 2008 abgeschlossen gewesen. Die Beitragspflicht sei im Jahre 2008 für die damals noch gemeinsame Einrichtung entstanden. Für diese Einrichtung hätte auf Basis der BGS-EWS vom 2. März 2009 und der VBS vom 23. März 2009 wirksam Herstellungs- bzw. Verbesserungsbeiträge erhoben werden können. Dies sei nur teilweise erfolgt. Das Satzungsrecht der Beklagten aus 2009 sei auch nicht ex-tunc, mithin rückwirkend nichtig. Für den Zeitraum, in welchem 2009 noch eine gemeinsame rechtliche Anlage bestanden habe, habe die Gemeinde über wirksames Satzungsrecht verfügt. Im Rahmen der späteren Trennungsentscheidung habe dieses Satzungsrecht ex-nunc seine Gültigkeit verloren.

14
Bedenklich sei die sehr gemeindefreundliche Interpretation des Verwaltungsgerichts, in welchem der Beklagten schlichtweg ein rechtmäßiges Alternativverhalten unterstellt werde, weil von deren Rechtstreue auszugehen sei. Eine solche Vermutung kenne weder das Gesetz, noch die Rechtsprechung. Das Verwaltungsgericht stelle eindeutig fest, dass die Beklagte im Jahre 2009 die Möglichkeit gehabt habe, auf Basis des damals bestehenden Satzungsrechts die Herstellungsbeiträge bzw. Verbesserungsbeiträge festzusetzen; ebenso hätte alternativ eine neue BGS-EWS erlassen werden können, welche die Erhebung eines eingeschränkten Herstellungsbeitrags ermöglicht hätte. Beide Möglichkeiten habe die Gemeinde nicht ergriffen. Aber selbst wenn man dies anders bewerten wolle, so sei die Übergangsregelung in § 16 BGS/EWS 2014 entgegen der Auffassung des VG Regensburg nichtig, da sie zu einer unangemessenen Mehrbelastung der Eigentümer der nachzuerhebenden Grundstücke führe, insbesondere derjenigen, die nicht auf Basis der früheren Satzungen bestandskräftig veranlagt worden seien. Es sei festzustellen, dass der Beitragsanteil für die Klärwerkssanierung nahezu dem kompletten Herstellungsbeitrag entspreche. Es bestünden auch erhebliche Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Übergangsregelung in § 16 BGS-EWS, da die Beschränkung in § 16 Abs. 1 Satz 1 sich ausschließlich auf die Grundstücke beziehe, die bestandskräftig veranlagt worden seien. Es sei nicht nachvollziehbar, warum die nicht bestandskräftig veranlagten Grundstücke anders behandelt werden sollten, als bestandskräftig veranlagte.

15
Das Verwaltungsgericht gehe davon aus, dass die Beklagte den vom Zweckverband mitgeteilten Aufwand schlichtweg ungeprüft übernehmen dürfe. Dies überzeuge nicht, da die Beklagte für die Beitragserhebung verantwortlich sei. Der Verteilungsschlüssel aus dem Jahr 1974 sei veraltet gewesen und hätte nicht

zulasten der Beitragspflichtigen angewendet werden dürfen. Das abgerechnete Klärwerk sei überdimensioniert und damit Kosten in der entstandenen und umgelegten Höhe nicht erforderlich.

16
Die Beklagte beantragt,

17
die Berufung zurückzuweisen.

18
Tatsächlich sei die BGS/EWS vom 2. März 2009 schon nicht wirksam in Kraft gesetzt worden. Ausweislich der Bekanntmachungsvermerke sei die Bekanntmachung durch Niederlegung und Anschlag an den Gemeindetafeln am 27. Februar 2009 erfolgt. Die Ausfertigung der Satzung durch den damaligen ersten Bürgermeister sei jedoch erst einige Tage später am 2. März 2009 erfolgt. Damit habe ein Verstoß gegen die in Art. 26 Abs. 2 Satz 2 GO zwingend festgelegte Abfolge einer ordnungsgemäßen Ausfertigung und Bekanntmachung vorgelegen, was zur Nichtigkeit der gesamten Satzung geführt habe. Wie aus dem vorgelegten Satzungswerk zudem ersichtlich, seien in die BGS/EWS vom 2. März 2009 lediglich die mit Änderungssatzung vom 1. Januar 2002 in Euro umgestellte Beitragssätze übernommen worden, nämlich € 1,28 für den Grundstücksflächenbeitrag und € 8,18 für den Geschossflächenbeitrag. Eine Neukalkulation unter Einbezug des Verbesserungsaufwands als weiterer Investitionsaufwand für die Herstellung der Entwässerungseinrichtung sei dagegen gerade nicht erfolgt. Damit erweise sich die BGS/EWS vom 2. März 2009 unter Berücksichtigung der vorerwähnten Rechtsprechung des Senats auch aus diesem Grunde als nichtig.

19
Weiter entstünden nach ständiger Rechtsprechung des Senats bei Zusammenlegung vormals getrennter Einrichtungen bzw. Trennung vormals rechtlich zusammengefasster Einrichtungen jeweils neue Einrichtungen im beitragsrechtlichen Sinne. Der Senat habe daher auch wiederholt klargestellt, dass dementsprechend mit Erlass wirksamen Satzungsrechts für eine so entstandene neue Einrichtung Herstellungsbeiträge erstmals entstünden und dabei betont, dass keinerlei wie auch immer geartete „Rechtsnachfolge“ anzunehmen sei, sodass auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung bestehe. Die Trennung der technisch schon seit jeher selbstständigen Einrichtungen „…“ und „…“ sei mit der „Änderungssatzung“ vom 5. Mai 2009 erfolgt. Für diese seien – nachdem der Investitionsaufwand für die Einrichtung „…“ mit Vorliegen der Schlussabrechnung bekannt gewesen sei – mit den jeweiligen EWS und BGS/EWS vom 18. Februar 2014 erstmals Satzungsrecht geschaffen worden. Für die streitgegenständliche Einrichtung … sei daher völlig unerheblich, ob und in welchem Umfang für die vormals gemeinsame Einrichtung bereits Beiträge erhoben worden seien oder nicht. Die mit rechtlicher Trennung neu entstandene Einrichtung … sei insoweit nicht „Rechtsnachfolger“ der vormals gemeinsamen Einrichtung. Für die nach rechtlicher Trennung erstmals entstandene neue Einrichtungen sei dementsprechend auch erstmals ein Herstellungsbeitrag zu kalkulieren und zu erheben gewesen. Für die Beitragskalkulation sei dabei zu berücksichtigen, dass die früheren Investitionskosten für die Einrichtung …, für welche – wenn auch auf der Grundlage nichtigen Satzungsrechts – Beiträge erhoben worden seien, gemäß der Rechtsprechung des Senats nicht übernommen werden mussten, was auch erfolgt sei. Demgegenüber war die rein tatsächlich ohnehin ausschließlich der Entwässerungseinrichtung … dienende Klärwerkssanierung zum Zeitpunkt der rechtlichen Trennung der Einrichtungen gerade erst abgeschlossen gewesen, so dass bei der erstmaligen Beitragskalkulation für die dann eigenständige Einrichtung … nach Vorliegen der Schlussrechnungen des Zweckverbands Mitte 2013 die dafür angefallenen Kosten in vollem Umfang zu berücksichtigen gewesen seien. Zur Vermeidung einer faktischen wiederholten Belastung mit Herstellungsbeiträgen habe die Beklagte schließlich durch die Überleitungsregelung sichergestellt, dass Altanschließer nicht ein weiteres Mal mit den übernommenen Restbuchwerten der Altanlagenteile belastet werden könnten.

20
Im Grundsatz sollte außer Diskussion stehen, dass der von einem sogenannten Innenverband auf seine Mitglieder umgelegte Investitionsaufwand für letztere ebenfalls Investitionsaufwand darstellen könne, der grundsätzlich als beitragsfähiger Aufwand in die Beitragskalkulation einzustellen sei. Soweit ein Zweckverband von seiner Satzungshoheit keinen Gebrauch mache, sondern sich stattdessen aufgrund der Regelungen in der Verbandssatzung (Rechtsgrundlage) mittels Investitionsumlage an die

Verbandsgemeinden refinanziere, fehle es dem Zweckverband nachfolgend bereits an einem Aufwand, der einer eigenen Beitragserhebung zugrunde gelegt werden könnte. Im Gegenzug entstehe den Mitgliedsgemeinden aber in Folge der Umlage ein eigener Aufwand zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgabe Abwasserentsorgung. Nicht recht verständlich sei daher, weshalb dieser den Mitgliedsgemeinden entstandene eigene Investitionsaufwand nicht beitragsfähig sein solle. Das alles bedürfe vorliegend jedoch keiner weiteren Klärung, denn zum maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des vorliegend streitgegenständlichen Beitragsbescheids habe die Satzungshoheit hinsichtlich der Beitragserhebung (wieder) ausschließlich den Verbandsgemeinden und mithin der Beklagten zugestanden. Mit Änderungssatzung vom 14. Dezember 2007 sei § 5 Abs. 6 der Zweckverbandssatzung dahingehend geändert worden, dass die Befugnis der Verbandsmitglieder zum Erlass von Beitrags- und Gebührensatzungen bei diesen verbleibe. Der Zweckverband sei somit jedenfalls von da an nicht mehr berechtigt gewesen, selbst Beitrags- und Gebührensatzungen zu erlassen; die Satzungshoheit habe insoweit (wieder) bei den Mitgliedsgemeinden gelegen.

21
Mit der Neubekanntmachung der Zweckverbandssatzung vom 16. Dezember 2019 sei ebenfalls der Vorbehalt der Satzungshoheit zugunsten der Mitgliedsgemeinden geregelt worden (§ 5 Abs. 6 Zweckverbandssatzung). Selbst wenn also zum Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Beitragsbescheids die Investitionskostenumlage des Zweckverbands seitens der Beklagten noch nicht bei der Beitragsberechnung hätte berücksichtigt werden dürfen, wäre dies jedenfalls mit der Neubekanntmachung der Zweckverbandssatzung vom 16. Dezember 2019 geheilt worden. Eine etwaige vormals bestandene Rechtswidrigkeit des Beitragsbescheids wäre damit entfallen.

22
Mit Beschluss vom 23. Januar 2024 wurde der Zweckverband … … zum Berufungsverfahren beigeladen.

23
Der Beigeladene beantragt,

24
die Berufung zurückzuweisen.

25
Im Zeitpunkt der Gründung des Zweckverbandes habe die Absicht bestanden, dass in jedem Fall des Oberflächenwassers primär bei der jeweiligen Mitgliedsgemeinde verbleibe. Sämtliche Entlastungsbauwerke/Pumpwerke etc. würden von der jeweiligen Gemeinde betrieben und von der jeweiligen Gemeinde verantwortet. Das einzige Bauwerk, was hiervon ausgenommen sei, sei das Regenüberlaufbecken direkt vor dem Bauwerk, d.h. der Kläranlage … Nur das Becken, das direkt vor der Kläranlage … sei, sei in der Verantwortung des Klärwerkes … Bezüglich des „Blinddarmes“, welcher dem Zweckverband gehöre, gebe es natürlich auch einen Aufwand. Der Zweckverband habe aber keine Satzung diesen Aufwand umzulegen. Der Zweckverband bestehe aus einem Betriebsgebäude, einem Belebungsbecken, einem Schlammstapelbehälter und einem Nachklärbecken. Der Zweckverband könne sich nur über die Mitgliedsgemeinden, d. h. über eine Verbandsumlage zur Deckung der laufenden Kosten bzw. Investitionsumlage bzgl. der Investitionen finanzieren. Der Zweckverband könne nichts umlegen, weil er kein tatsächliches Hoheitsgebiet habe. Seitens des Beigeladenen werde die Ansicht vertreten, dass das Satzungsrecht auf den Zweckverband nicht übergehen könne, weil er kein Hoheitsgebiet habe. § 19 Abs. 2 der Verbandssatzung besage, dass der durch Gebühren, Beiträge und sonstige Einnahmen nicht gedeckte laufende Finanzbedarf auf die Verbandsmitglieder umgelegt werde. Dieser Formulierung sei nicht zu entnehmen, dass der Zweckverband Gebühren oder Beiträge erheben könne. Außerdem sei es ausdrücklicher Wille der Verbandsversammlung gewesen, dass der Zweckverband keine Satzungen erlassen dürfe.

26
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Akten verwiesen. Hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf die Sitzungsprotokolle Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

27

Die zulässige Berufung ist begründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichts wird geändert, weil die von der Klägerin erhobene Klage zulässig und begründet ist. Der Bescheid der Beklagten ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

28
1. Der streitgegenständliche Bescheid findet in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) i.V.m. der Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung der Gemeinde … für die öffentliche Entwässerungseinrichtung für die Ortsteile … … … …, sowie für das Grundstück mit der Flurnummer 2366 der Gemarkung … vom 18. Februar 2014 (BGS/EWS 2014) i.V.m. der Satzung für die öffentliche Entwässerungseinrichtung der Gemeinde … für die Ortsteile … … … …, sowie für das Grundstück mit der Flurnummer 2366 der Gemarkung … vom 18. Februar 2014 (EWS) keine Rechtsgrundlage, weil die Beitragssatzung vom 18. Februar 2014 nichtig ist.

29
Mit der BGS-EWS vom 18. Februar 2014 sollte ein Investitionsaufwand abgerechnet werden, welcher im Wesentlichen die Sanierung der Kläranlage betraf. Diese Kläranlage liegt im Aufgabenbereich des Zweckverbandes … …, der ein Klärwerk mit einem gemeinsamen Hauptsammler zur Zuleitung und Reinigung der Abwässer aus den Verbandsgemeinden betreibt und ist im maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Beitragsbescheids nicht Bestandteil der Entwässerungseinrichtung der Beklagten und auch nicht satzungsmäßiger Bestandteil einer anderen öffentlichen Entwässerungsanlage. Der Beklagten fehlte im Zeitpunkt des Satzungserlasses auch die Befugnis zum Erlass einer entsprechenden Beitragssatzung. Soweit eine Kommune die ihr gemäß Art. 34 BayWG obliegende Aufgabe der Abwasserbeseitigung auf einen anderen Aufgabenträger übertragen hat, fehlt ihr die Kompetenz zum Betrieb einer eigenen Entwässerungseinrichtung. Dies gilt auch für den Fall, dass wie hier nur eine Teilaufgabe, nämlich die Planung, die Errichtung, der Betrieb und die Erhaltung einer Kläranlage mit Hauptsammler übertragen wurde. Denn eine Entwässerungseinrichtung kann nur in dem Umfang von einer Kommune als öffentliche Einrichtung gewidmet und betrieben werden, in dem ihr auch die Aufgabe der Abwasserbeseitigung obliegt (BayVGH, U. v. 14.3.1985 – 23 B 81 A.1257 – BayVBl. 1985, 469).

30
Durch die ursprüngliche Verbandssatzung des Zweckverbandes … … vom 24. Juni 1974 wurde die Aufgabe, ein Klärwerk mit einem gemeinsamen Hauptsammler zur Zuleitung und Reinigung der Abwässer aus den Verbandsgemeinden zu planen, zu errichten, zu betreiben und zu erhalten, auf den Zweckverband übertragen (§ 5 Abs. 1 der Verbandssatzung). Damit ging gemäß Art. 23 KommZG in der Fassung des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit vom 12. Juli 1966 (GVBl 1966 S. 218, ber. S. 314) die Befugnis zum Erlass der dazugehörigen Satzungen und Verordnungen sowie die damit zusammenhängenden Befugnisse auf den Zweckverband über, ohne dass es der zusätzlichen ausdrücklichen Übertragung nach § 5 Abs. 4 und 5 der Verbandssatzung noch bedurft hätte. Dort ist allerdings klar geregelt, dass der Zweckverband das Recht hat, an Stelle der Verbandsmitglieder Satzungen und Verordnungen zu erlassen. Insoweit kann von der Gründung lediglich eines „Innenverbandes“, der gleich eines Erfüllungsgehilfen für die Verbandsmitglieder handelt (ThürOVG, U. v. 29.9.2008 – 4 KO 1313/05 – juris Rn 57; zum Begriff des aufgabenlosen Zweckverbands: SächsOVG, B. v. 16.3.2004 – 5 BS 254/02 – juris), keine Rede sein. Von der ihm durch die Verbandssatzung eingeräumten Satzungsbefugnis hat der Zweckverband jedoch keinen Gebrauch gemacht. Soweit das Verwaltungsgericht Regensburg in der angefochtenen Entscheidung und bereits in seinem Urteil vom 10. Dezember 2008 (Az.: RN 3 K 08.01139 – BeckRS 2008.30841) die Auffassung vertritt, dass die Satzungskompetenz insgesamt bei der Beklagten als Mitgliedsgemeinde verblieben ist, kann dem aufgrund des eindeutigen Wortlautes der damaligen Verbandssatzung nicht gefolgt werden.

31
Durch die Änderungssatzung des Zweckverbandes vom 14. Dezember 2007 wurde § 5 Abs. 6 der Verbandssatzung zwar aufgehoben und insoweit geändert, als die Befugnisse der Verbandsmitglieder zum Erlass von Beitrags- und Gebührensatzungen unberührt bleiben. Dies führte aber nicht dazu, dass der Zweckverband in seinem Aufgabenbereich die Befugnis zum Erlass von Satzungen und Verordnungen verloren hatte und die Befugnis zum Erlass einer Beitrags- und Gebührensatzung auf die Beklagte zurückübertragen wurde. Nach dem zum Zeitpunkt der Änderungssatzung vom 14. Dezember 2007 gültigen Art. 22 Abs. 3 KommZG geht das Recht und die Pflicht der Verbandsmitglieder, die dem Zweckverband übertragenen Aufgaben zu erfüllen und die dazu notwendigen Befugnisse auszuüben, auf den

Zweckverband über (Abs. 1). Der Zweckverband kann deshalb an Stelle der Verbandsmitglieder Satzungen und Verordnungen für das übertragene Aufgabengebiet erlassen (Abs. 2). Allerdings kann die Verbandssatzung den Übergang einzelner Befugnisse und das Recht, Satzungen und Verordnungen zu erlassen, ausschließen; das allerdings gilt nicht, wenn der Übergang nach der Natur der übertragenen Aufgaben zwingend erforderlich ist (Abs. 3).

32
Die Voraussetzungen des Art. 22 Abs. 3 KommZG wurden durch die Änderungssatzung aber nicht erfüllt. Wegen seines Ausnahmecharakters erfordert eine Rückübertragung der Rechtsetzungsbefugnis genauso wie deren Ausschluss eine klare und unmissverständliche Regelung. Die Formulierung, dass „die Befugnisse der Verbandsmitglieder zum Erlass von Beitrags- und Gebührensatzungen unberührt bleiben“, lässt bereits nicht erkennen, ob es sich hierbei um die Satzungskompetenz des Zweckverbandes oder (klarstellend) die verbleibende Satzungskompetenz der Mitgliedsgemeinden für ihre Ortsnetze handeln sollte. Denn die Satzungskompetenz der Mitgliedsgemeinden hinsichtlich der Zentralkläranlage konnte nicht „unberührt“ bleiben, weil diese bereits bei der Gründung des Zweckverbandes durch die Verbandsatzung vom 24. Juni 1974 übergegangen war. Aus der vorgelegten Sitzungsniederschrift der Zweckverbandsversammlung vom 24. Mai 2007 ergibt sich auch, dass die Versammlung lediglich klarstellend handeln wollte, weil sie unzutreffend davon ausgegangen ist, dass die Satzungskompetenz auch bezüglich der Zentralkläranlage ohnehin bei den Mitgliedsgemeinden verblieben sei. Aber selbst wenn tatsächlich eine Rückübertragung beabsichtigt gewesen sein sollte, so ging die getroffene Regelung ins Leere. Angesichts des Ausnahmecharakters des Art. 22 Abs. 3 KommZG wäre eine eindeutige und klare Regelung erforderlich gewesen. Unklarheiten führen dazu, dass es bei dem gesetzlichen Regelfall des Übergangs der Befugnisse verbleibt. In diesem Zusammenhang ist auch § 22 Abs. 2 Satz 1 der Verbandssatzung zu beachten, wonach der durch Gebühren und Beiträge und sonstige Einnahmen nicht gedeckte laufende Finanzbedarf auf die Verbandsmitglieder umgelegt wird (Betriebskostenumlage). Diese Vorschrift geht offensichtlich davon aus, dass der Zweckverband selbst Beiträge erheben darf. Die Beklagte selbst erhebt nach § 1 ihrer BGS-EWS 2018 zur Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung der Entwässerungseinrichtung einen Beitrag, so dass der durch Beiträge und Gebühren umlagefähige Investitionsaufwand auch auf die Einrichtung der Beklagten begrenzt ist. Dies ergibt sich auch unmittelbar aus dem Gesetz, da nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG die Gemeinden und Landkreise zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen (Investitionsaufwand) Beiträge von den Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten erheben können. Denn eine Entwässerungseinrichtung kann nur in dem Umfang von einer Kommune als öffentliche Einrichtung gewidmet und betrieben werden, in dem ihr auch die Aufgabe der Abwasserbeseitigung obliegt (BayVGH, U. v. 14.3.1985 – 23 B 81 A.1257 – BayVBl. 1985, 469). Die Beklagte durfte den auf sie entfallenden Anteil für die Herstellung der Kläranlage nicht zum Aufwand für die Herstellung der von ihr betriebenen öffentlichen Entwässerungsanlage rechnen. Denn er ist dem Zweckverband … … entstanden, weshalb im Zeitpunkt des Erlasses des Beitragsbescheids vom 27. Februar 2014 dieser, nicht aber die Beklagte, befugt gewesen wäre, hierfür Beiträge zu erheben, sofern der Zweckverband eine rechtsgültige Stammsatzung und Abgabensatzung erlassen hätte (vgl. hierzu BayVGH, U. v. 7.11.1991 – 23 B 89.3403 – BeckRS 1991, 9527).

33
Erst durch die 4. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung des Zweckverbandes … … vom 13. Dezember 2019 wurde durch die Einfügung des § 5 Abs. 6, „Der Zweckverband hat nicht das Recht, Satzungen und Verordnungen zu erlassen“ die Satzungskompetenz des Zweckverbandes ausgeschlossen, was jedoch auf die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheids vom 27. Februar 2014 keine Auswirkung mehr hat, weil insoweit die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung maßgeblich ist. Zwar kommt es auf dem Gebiet des Erschließungsbeitragsrecht hinsichtlich des Vorliegens einer tragfähigen Rechtsgrundlage für die geforderte Abgabe auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung an. Selbst wenn mangels gültiger Beitragssatzung ursprünglich überhaupt keine gesetzliche Grundlage für die Beitragserhebung vorhanden war, kann dieser Mangel bis zum genannten Zeitpunkt geheilt werden, wobei hierzu – anders als bei zeitabschnittsgebundenen Abgaben wie z.B. Gebühren – keine Rückwirkung angeordnet werden muss. Diese Rechtsprechung findet ihre Rechtfertigung darin, dass die Anfechtungsklage gegen einen Abgabenbescheid gleichsam nur die Kehrseite eines Zahlungsanspruchs darstellt. Bei einer im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung bestehenden Pflicht zur Beitragserhebung wäre es widersinnig, den angefochtenen Bescheid aufzuheben,

um aufgrund der geänderten Rechtslage sogleich einen neuen Beitragsbescheid zu erlassen (Schübel-Pfister in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 60 mit Hinweis auf die ständige Rechtsprechung des BVerwG). Auch für das Gebiet der Beitragserhebung für leitungsgebundene Einrichtungen hat sich der Verwaltungsgerichtshof der Rechtsprechung im Grundsatz angeschlossen (vgl. nur BayVGH, U. v. 24.7.2014 – 20 BV 14.293 – BeckRS 2014, 54952). Diese Rechtsprechung ist jedoch nicht auf den Fall wie hier übertragbar, dass der beitragserhebenden Gemeinde bereits die Zuständigkeit und Befugnis für die Beitragserhebung hinsichtlich der Erhebung des Investitionsaufwands für die (Teil-)Einrichtung im Zeitpunkt des Erlasses des Beitragsbescheides fehlt (vgl. zum Fehlen der sachlichen Zuständigkeit: BayVGH, B. v. 4.3.2024 – 20 B 21.645 – juris Rn. 27).

34
Zudem ist zu beachten, dass auch nach der Verbandssatzung vom 13. Dezember 2019 das Recht und die Pflicht der Verbandsmitglieder, die dem Zweckverband übertragenen Aufgaben zu erfüllen und die notwendigen Befugnisse an den Zweckverband übergehen. Auch die Möglichkeit zur Deckung des Finanzbedarfs Beiträge zu erheben (§ 19 Abs. 2 Verbandssatzung (2019)) ist nach wie vorgesehen (vgl. hierzu die Unterscheidung der Einnahmeerzielung bei Außen- und Innenverband in: Thimet, KommAbgabenRBay, Teil VI 2.21 S. 18,19). Letztlich ist auch bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht ersichtlich, dass die Beklagte oder eine andere Mitgliedsgemeinde ihre Entwässerungssatzung auf die Anlagen des Zweckverbandes erstreckt hätte. Vielmehr besteht für die Zentralkläranlage von keinem Rechtsträger, also auch nicht vom Zweckverband, eine Entwässerungssatzung. Fehlt es daran und wird der entsprechende Investitionsaufwand durch die Beklagte in die Herstellungsbeiträge einkalkuliert, führt dies zur Unwirksamkeit der Beitragssatzung.

35
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und Abs. 3 VwGO, § 159 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 2 ZPO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

36
3. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 und Abs. 3 GKG.

37
4. Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).