

Titel:

Rechtswidrige Heranziehung zu einem Herstellungsbeitrag

Normenketten:

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3, 4, § 124a, § 144 Abs. 4

BayKAG Art. 5 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 lit. b bb, Art. 19 Abs. 2

Leitsätze:

1. Satzungsrechtliche Übergangsregelungen, die einen Maßstabwechsel von tatsächlicher zu zulässiger Geschossfläche zum Gegenstand haben und hinsichtlich des Entstehens der Beitragsschuld auf die Vornahme baulicher Veränderungen durch den Beitragsschuldner abstellen, wirken nicht auf in der Vergangenheit abgeschlossene Beitragstatbestände ein, sondern haben lediglich die künftige bauliche Ausnutzbarkeit des Grundstücks im Blick. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)

2. Für die Frage der Verjährung der Beitragserhebung kommt es maßgeblich darauf an, ob nach dem gültig festgelegten Erhebungsmaßstab eine neue Vorteilslage begründet worden ist. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Herstellungsbeitrag, Erstmals wirksames Satzungsrecht, Zulässige Geschossfläche als Beitragsmaßstab, Regelung für Altanschließer, Altanschließer, Geschossfläche, Beitragsmaßstab, Zweckverband, Wasserversorgung, Wasserversorgungsanlage, Grundstück, Änderungsbescheid, Grundstücksfläche, Geschossflächenerweiterung, Nacherhebungstatbestan

Vorinstanz:

VG Würzburg, Urteil vom 21.02.2018 – W 2 K 17.1080

Fundstelle:

BeckRS 2019, 15386

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Beklagte hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert wird für das Zulassungsverfahren auf 40.182,01 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Kläger wendet sich gegen die Heranziehung zu einem Herstellungsbeitrag für die vom Beklagten betriebene Wasserversorgungsanlage. Er ist Eigentümer des Grundstücks Fl.Nr. 2765 der Gemarkung ... und betreibt darauf eine Maler-, Lackierer-, Stuckateur- und Bodenlegefirma. Das Grundstück liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplanes „Gewerbegebiet ...“ der Gemeinde ... vom 16. Mai 1983 (in Kraft am 13.1.1984, i.d.F. der 4. Änderung vom 25.5.1999, in Kraft am 27.8.1999), der als zulässige Geschossflächenzahl 0,8 festlegt. Das Grundstück ist seit 1951 an die Wasserversorgungsanlage des Beklagten angeschlossen.

2

Auf dem Grundstück befanden sich sieben aneinander gebaute, nicht überdachte Kalkschlammbecken, drei Wohn-, Verwaltungs- und Betriebsgebäude und eine Lagerhalle für Leertrommeln (59,51 m²). Mit Bauarbeiten, die am 1. Dezember 2001 beendet wurden, wurde den Kalkschlammbecken ein pultartiges Dach aufgesetzt und in die Stahlbetonwände Tore und Fenster geschnitten. Diese umgebauten Gebäude beherbergen nun einen Personalbereich mit WC, einen Umkleide- und Aufenthaltsraum, eine Werkstatt mit Technik, ein Farblager und in den Hallen 4 - 7 Gerüstlager.

3

Das Grundstück Fl.Nr. 2765 wurde bereits am 25. April 2000 in die Grundstücke Fl.Nr. 2765 (10.263 m²) und Fl.Nr. 2765/2 (13.366 m²) geteilt, wobei auf dem Grundstück Fl.Nr. 2765 das bereits 1951 vorhandene Verwaltungsgebäude (mit Wohnung, sozialen Räumen, angebauten Heizöllager), die Garagen, die umgebauten Kalkschlammbecken, die Lagerhalle und die Fahrradüberdachung verblieben. Der Kläger wurde am 25. April 2000 Eigentümer des Grundstücks Fl.Nr. 2765.

4

Mit Bescheid vom 11. November 2005 setzte der Beklagte für das Grundstück Fl.Nr. 2765 auf Grundlage der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung des Beklagten (BGS-WAS) vom 5. Dezember 1991 wegen der Geschossflächenvergrößerung von mehr als 60 m² einen Herstellungsbeitrag für die Wasserversorgungsanlage i.H.v. 36.838,38 EUR fest. Dieser Betrag errechnete sich aus 7.057,16 m² anrechenbarer Geschossfläche (Grundstücksfläche 10.263 m² x 0,8, abzgl. einer nach früherem Satzungsrecht maßgeblichen tatsächlichen Geschossfläche von 1.153,24 m²) multipliziert mit dem Beitragssatz von 4,50 EUR/m² zzgl. 16% Mehrwertsteuer.

5

Das Verwaltungsgericht Würzburg hob mit Urteil vom 28. März 2007 (W 2 K 06.1011) den Beitragsbescheid vom 11. November 2005 auf, da die zugrunde liegende Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung 1991, zuletzt geändert durch Änderungssatzung vom 1. Dezember 2004, nichtig gewesen sei. Daraufhin erließ der Beklagte eine neue Satzung für die öffentliche Wasserversorgungsanlage (Wasserabgabesatzung - WAS) vom 1. Januar 2008 und eine neue Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung (BGS-WAS) vom 1. Januar 2008.

6

Mit Bescheid vom 26. Oktober 2012 setzte der Beklagte auf Grundlage der neuen Satzung erneut einen Herstellungsbeitrag für das Grundstück Fl.Nr. 2765 i.H.v. 39.563,83 EUR fest. Durch den Umbau der Kalkschlammbecken habe sich die anzurechnende Geschossfläche um mehr als 60 m² vergrößert. Maßgeblich sei für die anrechenbare Geschossfläche der Unterschied zwischen zulässiger und bisher maßgeblicher Geschossfläche. Die veranlagte Geschossfläche von 6.162,59 m² errechne sich aus der Grundstücksfläche 10.263 m² x 0,8, abzgl. einer beitragsfreien Geschossfläche nach § 5 Abs. 7 BGS-WAS von 894,57 m² und einer nach früherem Satzungsrecht bereits abgegoltenen Fläche von 1.153,24 m², multipliziert mit dem Beitragssatz von 6,00 EUR/m² zzgl. 7% Mehrwertsteuer.

7

Den hiergegen erhobenen Widerspruch wies die Regierung von Unterfranken mit Widerspruchsbescheid vom 20. Januar 2016 als unbegründet zurück. Der Begründung des Widerspruchsbescheids folgend erhöhte die Beklagte den Herstellungsbeitrag mit Änderungsbescheid vom 17. Februar 2016 auf insgesamt 40.182,01 EUR. Dabei ging sie nun von einer nach früherem Satzungsrecht bereits abgegoltenen Fläche von 1.064,00 m² aus, sodass sich eine zu veranlagende Geschossfläche von 6.258,88 m² ergebe.

8

Mit Urteil vom 21. Februar 2018 hob das Verwaltungsgericht Würzburg den Herstellungsbeitragsbescheid vom 26. Oktober 2012 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 17. Februar 2016 und den Widerspruchsbescheid der Regierung von Unterfranken vom 20. Januar 2016 auf. Die Erhebung des Herstellungsbeitrages sei nicht mehr zulässig gewesen, weil die Beitragserhebung nach Ablauf der Dreißigjahresfrist in Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) bb) 1. Spiegelstrich i.V.m. Art. 19 Abs. 2 KAG erfolgt sei.

Ein Beitragstatbestand, der einmal verwirklicht worden sei und damit eine Beitragspflicht begründet habe, könne nicht mehr zur Beitragserhebung führen, wenn entweder die Festsetzungsverjährung eingetreten sei oder die Erhebung nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) bb) i.V.m. Art. 19 Abs. 2 KAG ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 bzw. 30 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eingetreten sei (Ausschlussfrist), nicht mehr zulässig sei.

9

Hiergegen richtet sich der Antrag auf Zulassung der Berufung des Beklagten.

II.

10

Der Zulassungsantrag hat keinen Erfolg.

11

1. Die geltend gemachten Zulassungsgründe liegen nicht vor oder wurden bereits nicht hinreichend dargelegt (§ 124 a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

12

a) Es bestehen keine ernstlichen Zweifel daran, dass das angefochtene Urteil die Klage zu Recht abgewiesen hat (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

13

aa) Das Verwaltungsgericht ging in seiner Entscheidung zunächst davon aus, dass im Fall des Klägers der Nacherhebungstatbestand nach § 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 i.V.m. § 16 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Buchst. b) BGS-WAS erfüllt sei. Danach werde der Beitrag nach der Grundstücksfläche und der zulässigen Geschossfläche berechnet. Nach der Übergangsregelung gelten die Grundstücke beitragsrechtlich als noch nicht abgeschlossen, für die nach dem bis zum 31. Dezember 1991 angewandten Satzungsrecht ein Beitrag nach den tatsächlichen Geschossflächen oder nach anderen früheren Maßstäben (zum Beispiel: Frontmeter) erhoben worden sei. Für solche Grundstücke solle nach dem Willen des Beklagten eine weitere Beitragsschuld bei bebauten Grundstücken mit einer Geschossflächenerweiterung von insgesamt mehr als 60 m² im Vergleich zu der nach früherem Satzungsrecht beitragspflichtigen Geschossfläche für die Differenz zwischen der bereits vorhandenen nach früherem Satzungsrecht beitragspflichtigen und der zulässigen Geschossfläche entstehen. Durch den Umbau der Kalkschlammbecken sei mit Ablauf des Jahres 2001 unstrittig mehr als 60 m² zusätzlich zu veranlagende Geschossfläche auf dem Grundstück des Klägers geschaffen worden, sodass die Voraussetzungen für die Übergangsregelung erfüllt seien.

14

Bereits diese Annahme trifft aber nicht zu, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 16 Abs. 3 Buchst. b) BGS-WAS nicht erfüllt sind, sodass sich das Urteil bereits aus diesem Grunde als im Ergebnis richtig erweist (§ 144 Abs. 4 VwGO analog). Nach den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts, welche im Zulassungsantrag des Beklagten nicht in Frage gestellt wurden, fand die für die streitgegenständliche Beitragserhebung maßgebliche Geschossflächenerweiterung durch den Umbau des Klärschlammbeckens im Jahre 2001 und somit noch vor Inkrafttreten der BGS-WAS zum 1. Januar 2008 (vgl. § 17) statt. Zwar werden im Widerspruchsbescheid der Regierung von Unterfranken auch Geschossflächenerweiterungen erwähnt, welche zwischen Juni 2005 und Juli 2012 stattgefunden hätten. Ob diese jedoch tatsächlich nach dem Inkrafttreten der BGS-EWS zum 1. Januar 2008 abgeschlossen wurden und zudem auch maßstabsrelevant waren, bleibt jedoch offen, sodass aufgrund der Feststellungen des Verwaltungsgerichts in seinem Urteil und dem Vortrag des Beklagten im Zulassungsverfahren allein die Geschossflächenerweiterung des Jahres 2001 maßgeblich ist. Der Nacherhebungstatbestand des § 16 erfasst jedoch nur Geschossflächenerweiterungen, welche nach dem Inkrafttreten der BGS-WAS abgeschlossen wurden. Dies ergibt sich bereits aus dem Sinn und Zweck dieser „Übergangsregelung“, welche das Entstehen der Beitragspflicht regeln will. Tritt nach nichtigem Satzungsrecht erstmals eine wirksame Beitragssatzung in Kraft, so entsteht damit, wenn auch die sonstigen Voraussetzungen des Beitragstatbestandes erfüllt sind, die Beitragsschuld. Das wäre beim Grundstück des Klägers mit

Inkrafttreten der BGS-EWS 2008 zum 1. Januar 2008 der Fall gewesen, denn dies ergibt sich bereits aus § 16 Abs. 2 BGS-EWS 2008, welcher das Grundstück des Klägers beitragsrechtlich als noch nicht abgeschlossen betrachtet. § 16 Abs. 3 BGS-EWS 2008 will nun das Entstehen der Beitragsschuld, so jedenfalls die Intention der Regelung, bis zur Erweiterung der beitragsrechtlich relevanten tatsächlichen Geschossfläche von mindestens 60 m² hinauszögern. Dies macht allerdings nur Sinn, wenn die Geschossflächenerweiterung nach Inkrafttreten der Beitragssatzung erfolgt ist. Auch der Vergleich mit § 16 Abs. 3 der BGS-EWS 2008 zeigt, dass nur solche Geschossflächenerweiterungen gemeint sein können, weil danach die Beitragsschuld mit dem Abschluss der Geschossflächenerweiterung entstehen soll. Damit ist bereits der Nacherhebungstatbestand des § 16 Abs. 2 und 3 BGS-EWS nicht erfüllt.

15

Der Senat hat die Beteiligten mit Schreiben vom 4. März 2019 hierauf hingewiesen und insoweit rechtliches Gehör gewährt.

16

Die Einwendungen des Beklagten hiergegen in seinem Schreiben vom 4. April 2019 greifen nicht durch. Soweit er zunächst geltend macht, dass er beim Erlass sehr wohl Geschossflächenerweiterungen der Vergangenheit, also die vor Erlass der Satzung fertig gestellt worden sind, habe erfassen wollen, so macht dies im Hinblick auf die Maßstabsregelungen keinen Sinn. Durch die Einführung des Beitragsmaßstabs der zulässigen Geschossfläche bei erstmals wirksamem Satzungsrecht entstehen erstmalig die Herstellungsbeiträge für die Wasserversorgungsanlage des Beklagten (Art. 5 Abs. 1 KAG). Es ist auch in der bisherigen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs anerkannt, dass der Beitragsgläubiger mit Inkrafttreten der Beitragssatzung sämtliche Beitragsschuldner, also Alt- und Neuanschießer, zu einem Herstellungsbeitrag, insbesondere einem Beitrag für die zulässige Geschossfläche, veranlagen kann und früher geleistete Beiträge der Altanschießer lediglich anzurechnen wären (BayVGH, U.v. 1.12.1997 - 23 B 96.851- BayVBI 1998, 214). Der Satzungsgeber konnte nach der bisherigen Rechtsprechung des BayVGH in einer Übergangsregelung für Eigentümer von Grundstücken, für die bereits nach früherem, wirksamem Satzungsrecht eine Beitragspflicht entstanden war, das Entstehen einer weiteren Beitragspflicht in Höhe der Differenz zwischen der vorhandenen tatsächlichen zur zulässigen Geschossfläche auf den Zeitpunkt der Änderung der Verhältnisse (z.B. Geschossflächenvergrößerung) hinausschieben (BayVGH, U.v. 11.7.2000 - 23 B 00.412 - juris). Satzungsrechtliche Übergangsregelungen, die einen Maßstabwechsel von tatsächlicher zu zulässiger Geschossfläche zum Gegenstand haben und hinsichtlich des Entstehens der Beitragsschuld auf die Vornahme baulicher Veränderungen durch den Beitragsschuldner abstellen, wirken nicht auf in der Vergangenheit abgeschlossene Beitragstatbestände ein, sondern haben lediglich die künftige bauliche Ausnutzbarkeit des Grundstücks im Blick (vgl. LT-Drucksache 17/370 S. 13). Deshalb kann die in § 16 Abs. 3, Abs. 2 BGS-EWS 2008 getroffene Übergangsregelung weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrem Sinn und Zweck Geschossflächenerweiterungen erfassen, welche vor ihrem Inkrafttreten fertig gestellt worden sind. Der Beklagte verkennt im Übrigen auch, dass das Entstehen einer Beitragsschuld vor dem Erlass einer rechtswirksamen Satzung ohne Rückwirkung nicht möglich ist. Es geht hier auch nicht um die Frage, ob ein ursprünglich rechtswidriger Beitragsbescheid durch den Erlass einer erstmals rechtsgültigen Satzung geheilt werden kann, denn der zunächst erlassene Beitragsbescheid vom 11. November 2005 wurde durch das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. März 2007 rechtskräftig aufgehoben, sodass dieser keine Rechtswirksamkeit mehr erlangen kann.

17

Damit war bereits nicht der Tatbestand der Übergangsregelung des § 16 BGS-WAS erfüllt und der Bescheid des Beklagten bereits aus diesem Grund rechtswidrig.

18

bb) Ohne dass es hierauf noch ankommt, sei auf Folgendes hingewiesen: Wäre der Nacherhebungstatbestand jedoch erfüllt, dann trifft die Ansicht des Verwaltungsgerichts, die Erhebung des Herstellungsbeitrages sei nicht mehr zulässig gewesen, weil die Beitragserhebung nach Ablauf der Dreißigjahresfrist in Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) bb) 1. Spiegelstrich i.V.m. Art. 19 Abs. 2 KAG erfolgt sei,

nicht ohne Weiteres zu und hätte eine weitere Aufklärung der tatsächlichen und rechtlichen Umstände erfordert. Nach der Rechtsprechung des Senats kommt es hierbei maßgeblich auf den in der nunmehr erstmals gültigen Beitragssatzung festgelegten Geschossflächenmaßstab, also hier der zulässigen Geschossfläche (BayVGH, U.v. 20.5.2019 - 20 B 18.1432; U.v. 13.7.2017 - 20 B 16.1695 - BayVBI 2018, 241), an (ablehnend: Thimet, BayVBI. BayVBI 2018, 712). Geht man, wie das Verwaltungsgericht, davon aus, dass das Grundstück des Klägers bereits im Jahr 1951 von der Wasserversorgungsanlage erstmalig erschlossen wurde, so hätte zunächst die in diesem Zeitpunkt zulässige Geschossfläche ermittelt werden müssen. Weiter wäre möglicherweise zu berücksichtigen gewesen, dass der Bebauungsplan erst im Jahr 1983 in Kraft getreten und im Laufe der Jahre mehrmals geändert worden ist. Hier hätte jeweils festgestellt werden müssen, ob sich die zulässige Geschossfläche geändert hat und ggf. eine neue Vorteilslage begründet worden ist (vgl. BayVGH, B.v. 30.3.2015 - 20 ZB 14.1520 - BeckRS 2015, 44743).

19

b) Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, wirft die Streitsache in rechtlicher Hinsicht nicht die von dem Beklagten vorgebrachten rechtlich schwierigen Fragen auf (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO).

20

c) Die geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) ist nicht ausreichend dargelegt. Zur Darlegung (§ 124 a Abs. 4 Satz 3 VwGO) einer grundsätzlichen Bedeutung muss eine konkrete Tatsachen- oder Rechtsfrage formuliert und aufgezeigt werden, weshalb die Frage klärungsbedürftig und entscheidungserheblich ist. Ferner muss die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Relevanz der Frage dargelegt werden. Der Zulassungsantrag genügt diesen Anforderungen nicht. Er formuliert bereits keine Frage von grundsätzlicher Bedeutung. Darüber hinaus kommt es auf die von dem Beklagten angesprochene Thematik aufgrund der obigen Ausführungen im Ergebnis nicht an.

21

d) Auch die behauptete Divergenz des Urteils des Verwaltungsgerichts von der Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs vom 8. Januar 2002 - Vf. 6 - VII - 00 und vom Beschluss des BayVGH vom 1. Februar 2002 - 23 ZB 00.3123 wurden im Zulassungsantrag des Beklagten nicht ausreichend dargelegt i.S.d. § 124 Abs. 4 Satz 4 VwGO. Darzulegen ist hier insbesondere, welcher Rechts- oder Tatsachensatz in dem Urteil des Divergenzgerichts enthalten ist und welcher bei der Anwendung derselben Rechtsvorschrift in dem angefochtenen Urteil aufgestellte Rechts- oder Tatsachensatz dazu in Widerspruch steht (BVerwG, B.v. 17.7.2008 - 9 B 15.08 - NVwZ 2008, 1115 (1118)). Die divergierenden Sätze müssen einander so gegenübergestellt werden, dass die Abweichung erkennbar wird (BVerwG, B.v. 20.12.1995 - 6 B 35.95 - NVwZ-RR 1996, 712). Diesen Erfordernissen genügt die Begründung des Zulassungsantrags nicht. Darüber hinaus kann eine theoretische Abweichung von einer Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs eine Divergenz nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO grundsätzlich nicht begründen, weil die Landesverfassungsgerichte in der Vorschrift als Divergenzgerichte nicht genannt werden. Letztendlich dürfte eine Divergenz zu diesen Entscheidungen ohnehin nur schwerlich herleitbar sein, weil beide Entscheidungen vor Erlass des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) bb) 1. Spiegelstrich KAG ergangen sind, zu einer Zeit, als die allgemeine Meinung entsprechend der früheren Gesetzeslage davon ausging, dass die vierjährige Festsetzungsfrist nicht zu laufen beginnen kann, solange keine wirksame Beitragssatzung in Kraft getreten ist und auch sonst keine Ausschlussfristen bestehen (vgl. noch BayVGH, B.v. 16.5.2008 - 20 ZB 08.903, BeckRS 2008, 27931).

22

2. Der Beklagte trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens, weil er mit seinem Antrag unterlegen ist (§ 154 Abs. 2 VwGO).

23

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 3 und Abs. 1 Satz 1 sowie § 52 Abs. 3 GKG.

24

Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124 a Abs. 5 Satz 4 VwGO).