

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Bau- und Bodenrecht, einschließlich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Windkraftanlagen, sofern der Schwerpunkt der Sache im Bau- und Bodenrecht liegt

Rechtsquelle/n:

BauGB § 154 Abs. 1

Stichworte:

Sanierungsrecht; Ausgleichsbetrag; Beitragspflicht; Sanierungssatzung; Abschluss; Eigentümer; Miteigentümer; Erbengemeinschaft; Gesamthandsgemeinschaft; Gesamtschuldner; Ermessen; Auswahl.

Leitsatz:

Jedes Mitglied einer Erbengemeinschaft ist "Eigentümer" i.S.d. § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB und haftet als Gesamtschuldner für einen sanierungsrechtlichen Ausgleichsbetrag.

Urteil des 4. Senats vom 10. September 2015 - BVerwG 4 C 3.14

I. VG Saarlouis vom 29. Mai 2013

Az: VG 3 K 1756/12

II. OVG Saarlouis vom 11. Dezember 2013

Az: OVG 1 A 348/13



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 3.14
OVG 1 A 348/13

Verkündet
am 10. September 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 10. September 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bumke und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz, Dr. Decker und Dr. Külpmann

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. Dezember 2013 ergangene Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen einen sanierungsrechtlichen Ausgleichsbetrag.
- 2 Die Beklagte erließ im Jahr 1977 eine Sanierungssatzung. Seit 1990 gehörte der Kläger einer Erbengemeinschaft an, deren Mitglieder bis zum März 2002 - namentlich benannt - im Grundbuch mit dem Zusatz "in Erbengemeinschaft" als Eigentümer von Grundstücken im Sanierungsgebiet eingetragen waren. Die Beklagte hob die Sanierungssatzung mit Wirkung vom 28. November 2001 auf und zog den Kläger mit Bescheid vom 28. April 2004 zur Zahlung eines sanierungsrechtlichen Ausgleichsbetrages in Höhe von 65 395,25 € heran. In der Begründung des Bescheides wies die Beklagte darauf hin, dass der Kläger als Gesamtschuldner hafte.
- 3 Der nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens im Dezember 2009 erhobene Klage gab das Verwaltungsgericht mit der Begründung statt, der Kläger könne nicht alleine zur Zahlung des sanierungsrechtlichen Ausgleichsbetrages herangezogen werden. Miterben seien weder Alleineigentümer noch Miteigentümer, sondern Gesamthandseigentümer und könnten daher nur als Gesamt-

handsschuldner herangezogen werden. Das Oberverwaltungsgericht hob die Entscheidung des Verwaltungsgerichts auf und verwies die Sache unter Zulasung der Revision zur erneuten Entscheidung gemäß § 130 VwGO zurück. Zur Begründung wird ausgeführt: Jeder Miterbe sei als Gesamthandseigentümer Eigentümer i.S.d. § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB und hafte als Gesamtschuldner für einen für das Grundstück zu entrichtenden sanierungsrechtlichen Ausgleichsbetrag. Stehe das Grundstück im Eigentum mehrerer Gesamthandseigentümer, so erfülle jeder für sich den abgabenrechtlichen Tatbestand "Eigentümer".

- 4 Mit seiner Revision macht der Kläger geltend, der Wortlaut des bei Erlass des Ausgangsbescheides geltenden § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB erlaube es nicht, Miterben als Eigentümer anzusehen. Miterben seien alle gemeinsam zur gesamten Hand beitragspflichtig. Die Auslegung des Oberverwaltungsgerichts widerspreche den erbrechtlichen Regelungen. Es sei auch tatsächlich möglich gewesen, die weiteren Erben zu ermitteln und heranzuziehen.

II

- 5 Die Revision ist unbegründet. Das angegriffene Urteil steht mit Bundesrecht in Einklang. Das Oberverwaltungsrecht hat zutreffend angenommen, dass jeder Miterbe in seiner Eigenschaft als Gesamthandseigentümer "Eigentümer" eines Grundstücks i.S.d. § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist und als Gesamtschuldner für einen für das Grundstück zu entrichtenden Ausgleichsbetrag haftet.
- 6 1. Rechtsgrundlage für die Erhebung eines sanierungsrechtlichen Ausgleichsbetrages ist § 154 BauGB. Danach hat der Eigentümer eines im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücks zur Finanzierung der Sanierung an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag in Geld zu entrichten, der der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Bodenwertes seines Grundstücks entspricht.
- 7 Maßgeblich für die Stellung als Eigentümer ist der Zeitpunkt des Abschlusses der Sanierung. Dieser Begriff ist förmlich zu verstehen und meint die rechts-

förmliche Aufhebung der Sanierungssatzung oder die Erklärung, dass die Sanierung für ein Grundstück abgeschlossen ist (BVerwG, Urteil vom 20. März 2014 - 4 C 11.13 - BVerwGE 149, 211 Rn. 14), hier also den 28. November 2001.

- 8 Zu diesem Zeitpunkt standen die hier in Rede stehenden Grundstücke im gesamthänderischen Eigentum der im Grundbuch eingetragenen Mitglieder der Erbgemeinschaft. Unerheblich ist, dass das Eigentum an den Grundstücken vor Bekanntgabe des sanierungsrechtlichen Ausgleichsbetragsbescheides im Jahr 2004 auf neue Eigentümer übergegangen ist. Anders als im Erschließungsbeitragsrecht nach § 134 Abs. 1 Satz 1 BauGB kommt es nicht darauf an, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des Grundstücks ist. § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB bestimmt vielmehr abschließend, dass die Ausgleichspflicht im Zeitpunkt des Sanierungsabschlusses unabhängig davon entsteht, ob das Grundstück weiterhin im Eigentum des Beitragspflichtigen steht (OVG Hamburg, Beschluss vom 24. September 1992 - Bs VI 65/92 - MDR 1993, 349 = juris Rn. 11; vgl. auch Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 154 Rn. 22; Köhler/Fieseler, in: Schrödter, BauGB, 8. Aufl. 2015, § 154 Rn. 7; Kleiber, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand August 2015, § 154 Rn. 39 und 51).
- 9 2. In Übereinstimmung mit Bundesrecht geht das Oberverwaltungsgericht davon aus, dass jedes Mitglied einer Erbgemeinschaft "Eigentümer" i.S.d. § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist.
- 10 Bei Eigentümergemeinschaften zur gesamten Hand - wie im Falle einer Erbengemeinschaft - ist jedes Mitglied Eigentümer der Sache, die zum Vermögen der Gesamthandsgemeinschaft gehört. Die Gesamthandsgemeinschaft ist ihrerseits keine juristische Person. Sie hat keine Rechtspersönlichkeit und kann "als solche" nicht für öffentlich-rechtliche Beitragspflichten haftbar gemacht werden. Dem Gesamthandseigentümer gehört die einzelne Sache vielmehr ganz, wenn auch beschränkt durch das gleiche Recht der anderen Mitglieder der Gesamthandsgemeinschaft (Bassenge, in: Palandt, BGB, 74. Aufl. 2015, § 903 Rn. 3;

Kleiber, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand August 2015, § 154 Rn. 54 und 57).

- 11 Entgegen der Auffassung des Klägers kommt es nicht darauf an, ob für die persönliche Abgabeschuld § 154 BauGB in der Fassung des Bau- und Raumordnungsgesetzes vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081) (im Folgenden: a.F.) oder in der seit dem 1. Januar 2007 geltenden Fassung des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316) Anwendung findet. Allerdings waren nach § 154 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 BauGB a.F. Miteigentümer im Verhältnis ihrer Anteile an dem gemeinschaftlichen Eigentum heranzuziehen. Das Eigentum eines Gesamthandseigentümers ist indes kein Fall des Miteigentums im Sinne dieser Vorschrift. Der sanierungsrechtliche Begriff des Miteigentümers folgt - ebenso wie der Begriff "Eigentümer" in § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB - dem zivilrechtlichen Eigentumsbegriff. Miteigentum ist danach das Miteigentum nach Bruchteilen gemäß § 1008 BGB, das dem Miteigentümer erlaubt, über seinen Anteil allein zu verfügen (Bassenge, in: Palandt, BGB, 74. Aufl. 2015, § 1008 Rn. 4). An diese Unterscheidung knüpfte das Sanierungsrecht an (BR-Drs. 558/06 S. 32) und verweist in § 154 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 BauGB a.F. auf die Heranziehung der Miteigentümer "im Verhältnis ihrer Anteile an dem gemeinschaftlichen Eigentum". An einem solchen Anteil fehlt es beim Gesamthandseigentümer. Die Neuregelung der Haftung von Miteigentümern durch das Gesetz vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316) ist daher für die Heranziehung des Klägers als Gesamthandseigentümer ohne Bedeutung.
- 12 3. Der Kläger konnte auch als Gesamtschuldner herangezogen werden. Die Verpflichtung zur Zahlung einer öffentlich-rechtlichen Abgabe bestimmt sich nach den gesetzlichen bzw. satzungsrechtlichen Regelungen des öffentlichen Rechts. Für die Auffassung des Klägers, zivilrechtlich müsse gegenüber der ungeteilten Erbengemeinschaft als solcher vorgegangen werden, ist daher kein Raum (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 11. August 1993 - 8 C 13.93 - Buchholz 406.11 § 127 BauGB Nr. 66 = juris Rn. 24 zum Erschließungsbeitragsrecht).

- 13 Das Sanierungsrecht enthält zwar keine ausdrückliche gesetzliche Regelung über eine gesamtschuldnerische Haftung des Einzelnen, der in gesamthänderischer Verbundenheit einer Mehrheit von Eigentümern i.S.d. § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB angehört. Der Grundsatz, dass die zuständige Behörde sich ihren Schuldner im Wege der Gesamtschuld aussuchen darf, bedarf aber keiner ausdrücklichen Normierung. Ausdrücklich geregelt werden müssen indes die Fälle, in denen eine gesamtschuldnerische Haftung von Personenmehrheiten ausgeschlossen sein soll.
- 14 Gemäß § 154 Abs. 1 BauGB haften Personenmehrheiten grundsätzlich als Gesamtschuldner, es sei denn, der Gesetzgeber hat ausdrücklich eine Ausnahme von diesem Grundsatz bestimmt. Nach der Systematik wie auch nach Sinn und Zweck der sanierungsrechtlichen Regelung sind es die Ausnahmen von dem Grundsatz der gesamtschuldnerischen Haftung, die regelungsbedürftig sind. Dieses Regelungsmuster von Grundsatz und Ausnahme lag bereits dem Städtebauförderungsrecht gemäß § 41 StBauFG i.V.m. § 7 Abs. 1 AusgleichsbeitragsV zugrunde. Orientiert hat sich der Normgeber dabei erkennbar an dem erschließungsbeitragsrechtlichen Grundsatz der gesamtschuldnerischen Haftung nach dem Vorbild des § 134 Abs. 1 Satz 4 BauGB (BR-Drs. 641/75 S. 15 f.). Dem steht der Hinweis in den Materialien, die Einführung einer gesamtschuldnerischen Haftung nach dem Vorbild des § 134 Abs. 1 Satz 4 BauGB sei erwogen, aber nicht für zweckmäßig erachtet worden, nicht entgegen. Der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber hat damit die Fälle markiert, die er aus bestimmten Gründen - ausnahmsweise - nicht als Gesamtschuld behandelt sehen will, weil eine solche Haftung - wie im Fall des Wohnungs- oder Teileigentums - zu äußerst unbilligen Ergebnissen führe (BR-Drs. 641/75 S. 16). Der Gleichklang mit dem Erschließungsbeitragsrecht wird damit nicht in Frage gestellt, sondern bestätigt. Der Hinweis zielt gerade auf die Parallelen zu § 134 Abs. 1 Satz 4 BauGB und die Regelungsbedürftigkeit von Ausnahmen. § 154 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 BauGB knüpfte an diese Rechtslage an. Die Änderung des § 154 Abs. 1 Satz 2 BauGB durch das Gesetz vom 21. Dezember 2006 beruht auf dem Umstand, dass der Gesetzgeber eine Ausnahme für Miteigentümer nicht (mehr) für erforderlich hält (BT-Drs. 16/2494 S. 16). Eine Aussage zur Haftung einer Mehrheit von Eigentümern i.S.d. § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB

ist damit nicht verbunden. Insbesondere erlaubt die Regelung nicht den Schluss, dass die gesamtschuldnerische Haftung auf den Fall des Miteigentums gemäß § 154 Abs. 1 Satz 2 BauGB beschränkt wäre. Mit der Neuregelung unterstreicht der Gesetzgeber vielmehr in Anlehnung an § 134 Abs. 1 Satz 4 BauGB, dass er weiterhin am Grundsatz der gesamtschuldnerischen Haftung festhält (BR-Drs. 641/75 S. 16).

- 15 In Übereinstimmung hiermit geht auch die Rechtsprechung ganz überwiegend von der Geltung der Gesamtschuld im Sanierungsrecht aus (zum Sanierungsrecht VG Göttingen, Beschluss vom 31. März 2004 - 2 B 306/03 - juris Rn. 8 unter Bezugnahme auf OVG Lüneburg, Beschluss vom 10. Juli 1985 - 6 B 64/85 - juris; VG Koblenz, Beschluss vom 16. Dezember 1993 - 8 L 4832/93 - NVwZ-RR 1994, 637 [a.A. Urteile vom 26. Juni 2006 - 4 K 1305/05.KO - juris Rn. 3 ff. und vom 10. Dezember 2007 - 4 K 209/07.KO - juris Rn. 31 ff.]; vgl. auch zur Abgabepflicht von Miterben OVG Lüneburg, Beschluss vom 11. Oktober 2007 - 9 LC 345/04 - NVwZ-RR 2008, 277 <278>; OVG Magdeburg, Beschluss vom 1. Juli 2008 - 4 O 305/08 - juris Rn. 4; VG Schwerin, Urteil vom 6. Januar 2012 - 4 A 437/10 - juris Rn. 28).
- 16 Zur Begründung einer gesamtschuldnerischen Haftung bedarf es auch keines Rückgriffs gemäß § 155 Abs. 5 BauGB auf landesrechtliche Regelungen. Ein solcher Rückgriff scheitert an dem Vorbehalt der bundesrechtlichen Verweisnorm des § 155 Abs. 5 BauGB, wonach die landesrechtlichen Vorschriften "im Übrigen" anzuwenden sind. Nach der bundesrechtlichen Regelung besteht aber keine Lücke, die "im Übrigen" auszufüllen wäre.
- 17 4. Wen sie im Fall der Personenmehrheit als Schuldner zur Zahlung eines sanierungsrechtlichen Ausgleichsbetrages heranzieht, hat die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Das Ermessen ist sehr weit. Erlaubt ist insbesondere eine Auswahl aus finanziellen oder aus verwaltungspolitischen Gründen (vgl. auch OVG Bautzen, Beschluss vom 10. Februar 2012 - 5 A 12/09 - juris Rn. 23). Innerhalb der ihrem Ermessen lediglich durch Willkürverbot und offenbare Unbilligkeit gezogenen Grenzen kann die Behörde den Gesamtschuldner in Anspruch nehmen, dessen Wahl ihr geeignet und

zweckmäßig erscheint (BVerwG, Urteil vom 22. Januar 1993 - 8 C 57.91 - Buchholz 401.71 AFWoG Nr. 10 S. 99 = juris Rn. 20; vgl. auch Urteil vom 21. Oktober 1994 - 8 C 11.93 - Buchholz 451.29 Schornsteinfeger Nr. 38 = juris Rn. 17). Deshalb sind Ermessenserwägungen zur Auswahl eines Gesamtschuldners nur dann veranlasst, wenn Willkür- oder Billigkeitsgründe geltend gemacht werden und tatsächlich vorliegen. Einwände eines Schuldners gegen seine Auswahl müssen dabei auf Billigkeitserwägungen beruhen, die gerade ihn selbst betreffen. Nicht einwenden kann ein Schuldner, dass es andere Gesamtschuldner gebe, die ebenfalls oder an seiner Stelle heranzuziehen seien (VG Dresden, Urteil vom 5. Juni 2015 - 2 K 1147/13 - juris Rn. 24). Bedenken gegen ein weites Ermessen der Behörde bestehen angesichts der Möglichkeit des herangezogenen Schuldners, Ausgleich von den anderen Gesamtschuldnern zu verlangen, nicht. Darüber hinaus kann der herangezogene Schuldner - falls es ihm geboten erscheint - nach § 65 Abs. 1 VwGO eine Beiladung der anderen Gesamtschuldner zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren beantragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 - 1 BvR 923/95 - NVwZ 1995, 1198 = juris Rn. 4 zu § 134 Abs. 1 Satz 4 BauGB).

- 18 Gemessen an diesem Maßstab durfte die Beklagte die Auswahl des Klägers damit begründen, dass dessen Adresse bekannt und damit die Zustellung des Abgabenbescheides gewährleistet war. Der im Revisionsverfahren vorgetragene Einwand des Klägers, aus einem Bescheid des Bauverwaltungsamtes der Beklagten aus dem Jahr 2000 ergäben sich die Anschriften aller Mitglieder der Erbgemeinschaft, führt nicht auf eine ermessensfehlerhafte Auswahl. Dass die Beklagte keine Ermittlungen angestellt hat, begründet keine offenbare Unbilligkeit gegenüber dem Kläger. Besonderheiten im konkreten Fall, die eine abweichende Ermessensausübung veranlasst hätten, trägt auch der Kläger nicht vor. Ermessenserwägungen in dieser Richtung wären nur veranlasst gewesen, wenn Billigkeitsgründe geltend gemacht werden und tatsächlich vorliegen. Unabhängig davon ist der Senat an die tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts gebunden (§ 137 Abs. 2 VwGO). Danach waren der Beklagten zum Zeitpunkt der Veranlagung die Adressen der übrigen Mitglieder nicht bekannt (UA S. 18). Verfahrensrügen gegen diese Feststellung des Oberverwaltungsgerichts hat der Kläger nicht erhoben.

- 19 Soweit der Kläger als Verfahrensmangel geltend macht, der erbrechtliche Sachverhalt habe aufgeklärt werden müssen, erweisen sich die in Bezug genommene Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 15) als nicht entscheidungserheblich.
- 20 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Bumke

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 65 395,25 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Bumke

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann