

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Sonstiges Abgabenrecht

Sachgebietsergänzung:

Herstellungsbeitrag für die Schmutzwasserbeseitigungs-
einrichtung

Rechtsquelle/n:

VwGO

§ 113 Abs. 1 Satz 1, § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 2

GG

Art. 20 Abs. 2 und 3

Titelzeile:

Anfechtungsklage bei Satzungsichtigkeit wegen zu niedrigen Beitragssatzes

Leitsatz:

Ein wegen Nichtigkeit der zugrundeliegenden Satzung rechtswidriger Beitragsbe-
scheid verletzt den Kläger auch dann im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO in seinen
Rechten und ist deshalb aufzuheben, wenn der Beitragssatz unter Verstoß gegen ein
landesrechtliches Kostendeckungsgebot zu niedrig festgelegt worden ist.

Beschluss des 9. Senats vom 14. April 2020 - BVerwG 9 B 4.19

- I. VG Halle vom 16. Juli 2015
Az: VG 4 A 13/14 HAL
- II. OVG Magdeburg vom 2. Oktober 2018
Az: OVG 4 L 96/17





Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 9 B 4.19
OVG 4 L 96/17

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 14. April 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Martini und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Sieveking

beschlossen:

Die Beschwerde des Beklagten gegen die Nichtzulassung der Revision im Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 2. Oktober 2018 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 11 967,08 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen ihre Heranziehung zu einem Beitrag für die Herstellung der Schmutzwasserbeseitigungseinrichtung des Beklagten (sog. besonderer Herstellungsbeitrag oder Herstellungsbeitrag II).
- 2 Das Verwaltungsgericht hob den Beitragsbescheid auf. Das Oberverwaltungsgericht wies die Berufung des Beklagten zurück. Es wich dabei von seiner früheren Rechtsprechung ab, nach der die Beitragssatzung nur dann nichtig war, wenn der festgesetzte Beitragssatz im Ergebnis dem Aufwandsüberschreitungsverbot widersprach. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG LSA müsse bei Herstellungsbeiträgen ein aufwandsdeckender Herstellungsbeitrag festgesetzt werden. Zulässig sei lediglich ein "Sicherheitsabstand" zwischen dem festgesetzten und dem höchstzulässigen Beitragssatz von 20 %, so dass die Deckungsquote zwischen 80 % und 100 % betragen müsse. Die Überschreitung des "Sicherheitsabstands" führe zur Nichtigkeit des Beitragssatzes und der gesamten Beitragssatzung. Der auf ihrer Grundlage ergangene Beitragsbescheid sei aufzuheben.

3 Die Revision wurde nicht zugelassen. Dagegen richtet sich die Beschwerde des Beklagten.

II

4 Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Die geltend gemachten Zulassungsgründe liegen nicht vor.

5 1. Die Revision ist nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO wegen einer Abweichung des Berufungsurteils von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Bundesverwaltungsgerichts zuzulassen.

6 Eine solche Abweichung liegt nur vor, wenn das Berufungsgericht sich in Anwendung derselben Rechtsvorschrift mit einem seine Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz zu einem in der herangezogenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellten eben solchen Rechtssatz in Widerspruch gesetzt hat. Um den Darlegungsanforderungen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO zu genügen, muss die Beschwerdebegründung daher einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennen, mit dem die Vorinstanz einem die Bezugsentscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat. Der Hinweis auf eine vermeintlich fehlerhafte Anwendung der in der höchstrichterlichen Rechtsprechung formulierten Rechtsätze genügt dagegen nicht (stRspr, vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 10. September 2019 - 9 B 40.18 - juris Rn. 12).

7 a) Dies zugrunde gelegt, weicht das Berufungsurteil nicht von den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 2009 - 2 BvR 2044/07 - (BVerfGE 122, 248) und vom 21. Juli 2010 - 1 BvR 2530/05, 1 BvL 11, 12, 13/06 - (BVerfGE 126, 369) ab, soweit danach der Grundsatz des Vertrauensschutzes bei Änderung einer ständigen obergerichtlichen Rechtsprechung erfordert, dass die Änderung hinreichend begründet wird und sich im Rahmen einer vorhersehbaren Entwicklung hält und dass, soweit durch gefestigte Rechtsprechung ein Vertrauenstatbestand begründet worden ist, diesem erforderlichen-

falls durch Bestimmungen zur zeitlichen Anwendbarkeit oder Billigkeitserwägungen im Einzelfall Rechnung zu tragen ist (BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2009 a.a.O. S. 277 f.).

- 8 Entgegen der Ansicht des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht den dazu im Widerspruch stehenden Rechtssatz, dass eine Änderung einer obergerichtlichen Rechtsprechung voraussetzungslos zulässig sei, weder ausdrücklich noch stillschweigend aufgestellt. Es hat vielmehr zur grundsätzlichen Zulässigkeit einer Rechtsprechungsänderung auf den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. August 2015 - 9 B 13.15 - (Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 220 Rn. 4) verwiesen, in dem seinerseits der oben genannte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 2009 zitiert wird.
- 9 Der Sache nach beanstandet der Beklagte mit seinen Ausführungen, die Rechtsprechungsänderung sei nicht hinreichend begründet, halte sich nicht im Rahmen einer vorhersehbaren Entwicklung und lasse den Vertrauensschutz außer Acht, dass die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine Rechtsprechungsänderung im konkreten Fall nicht eingehalten seien. Darauf lässt sich die Divergenzrüge nicht stützen.
- 10 b) Die Revision ist auch nicht wegen einer Abweichung vom Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. April 2002 - 9 CN 1.01 - (BVerwGE 116, 188) zuzulassen. Eine Divergenz ist insoweit nicht in einer den Anforderungen von § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO entsprechenden Weise dargelegt.
- 11 Den vom Beklagten zitierten Passagen der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts lässt sich zwar entnehmen, dass nicht vollständig durch Rechtsnormen determinierte Prognoseentscheidungen nach dem bundesrechtlichen Verwaltungsprozessrecht tatrichterlich nur eingeschränkt überprüfbar sind, dass der Landesgesetzgeber keine Prognoseentscheidungen ohne Prognosespielräume schaffen darf und dass auch der Rekurs auf betriebswirtschaftliche Abschreibungsgrundsätze es nicht rechtfertigt, eine Gemeinde bei der Ermittlung der Abschreibungen auf eine allein richtige Quote festzulegen (BVerwG, Urteil vom 17. April 2002 - 9 CN 1.01 - BVerwGE 116, 188 <191 f.>). Der Beklagte be-

nennt aber keinen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz, mit dem sich das Berufungsgericht zu diesen Rechtssätzen in Widerspruch gesetzt hat. Die dem Berufungsurteil zugrundeliegende Rechtsprechung, nach der § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG LSA zwar eine Beitragserhebungspflicht mit grundsätzlich aufwandsdeckenden Beitragssätzen begründet, der verpflichteten Körperschaft aber einen "Sicherheitsabstand" zwischen dem festgesetzten und dem höchstzulässigen Beitragssatz von bis zu 20 % einräumt, so dass eine Deckungsquote zwischen 80 % und 100 % zulässig ist (OVG Magdeburg, Urteil vom 21. August 2018 - 4 K 221/15 - juris Rn. 75 f.), stellt keine abstrakten Rechtssätze zur Kontrolle von Prognoseentscheidungen, zur Zulässigkeit von Prognoseentscheidungen ohne Prognosespielräumen oder zur Festlegung fester Abschreibungsquoten auf, die den genannten Rechtssätzen des Bundesverwaltungsgerichts widersprechen könnten.

12 Soweit der Beklagte rügt, dass das Berufungsgericht den Spielraum der Exekutive im Vergleich zu seiner früheren Ergebnisrechtsprechung einschränke, nach der lediglich ein unter Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot festgelegter Beitragssatz zur Nichtigkeit der Beitragssatzung geführt habe, macht er lediglich eine zur Darlegung der Divergenz nicht ausreichende fehlerhafte Rechtsanwendung geltend.

13 2. Die Revision ist darüber hinaus nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen.

14 Grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache, wenn für die angefochtene Entscheidung der Vorinstanz eine konkrete, fallübergreifende und bislang ungeklärte Rechtsfrage des revisiblen Rechts von Bedeutung war, deren Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten ist und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten erscheint.

15 a) Keine grundsätzliche Bedeutung hat danach die Frage,

ob eine Rechtsverletzung im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO stets aus der Rechtswidrigkeit des vom Adressaten angegriffenen Verwaltungsakts folgt, wenn der Verwal-

tungsakt allein deshalb rechtswidrig ist, weil eine ihm zugrundeliegende Abgabensatzung einen zu niedrigen Abgabensatz enthält und die Satzung allein deshalb als rechtswidrig und nichtig beurteilt wird.

- 16 Zu ihrer Klärung bedarf es nicht der Durchführung eines Revisionsverfahrens. Denn sie lässt sich auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ohne Weiteres beantworten.
- 17 Danach geht § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO eindeutig von der Pflicht zur Aufhebung des rechtswidrigen und den Kläger dadurch in seinen Rechten verletzenden Verwaltungsakts aus. Ist eine Satzung nichtig und damit unwirksam, so schlägt dies auf den auf ihrer Grundlage erlassenen Verwaltungsakt mit der Folge seiner Rechtswidrigkeit durch. Einen Spielraum hinsichtlich der daraus zu ziehenden Folgen sieht § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO in solchen Fällen nicht vor. Er ordnet vielmehr die Aufhebung des auf Grundlage der nichtigen Satzung erlassenen Verwaltungsakts an (BVerwG, Beschlüsse vom 26. Januar 1995 - 8 B 193.94 - Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 273 S. 7 f. und vom 10. Februar 2000 - 11 B 54.99 - Buchholz 310 § 113 Abs. 1 VwGO Nr. 9 S. 20; Urteil vom 27. November 2019 - 9 C 4.19 - juris Rn. 20). Dies gilt auch dann, wenn eine Beitragssatzung allein deshalb rechtswidrig und nichtig ist, weil sie einen zu niedrigen Beitragsatz enthält. Denn das allen Beitragspflichtigen gleichermaßen zustehende Recht, nicht rechtswidrig zu Beiträgen herangezogen zu werden (BVerwG, Urteil vom 23. Januar 2019 - 9 C 2.18 - NVwZ 2019, 1522 Rn. 34), ist auch in solchen Fällen verletzt. Zwar begründet dann die zur Nichtigkeit der Satzung führende Regelung möglicherweise selbst kein subjektiv-öffentliches Recht, weil sie allein dem öffentlichen Interesse und nicht zumindest auch den Interessen der Beitragspflichtigen zu dienen bestimmt ist (vgl. insoweit VG Cottbus, Urteil vom 8. November 2012 - 6 K 598/10 - juris Rn. 53 und VG Magdeburg, Urteil vom 26. März 2015 - 9 A 253/14 - juris Rn. 75 f., jeweils zum Kostendeckungsgebot). Der Beitragsbescheid verletzt jedoch das Recht, nicht rechtswidrig zu Beiträgen herangezogen zu werden, weil er unabhängig davon, auf welchen Regelungen die Satzungsichtigkeit beruht, mangels einer Grundlage in einer wirksamen Satzung rechtswidrig ist (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG LSA).

- 18 Nichts anderes folgt aus dem Einwand des Beklagten, das Erfordernis einer Rechtsverletzung nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO laufe leer, wenn es bereits dann erfüllt sei, wenn ein Verwaltungsakt wegen der Nichtigkeit der ihm zugrundeliegenden Satzung rechtswidrig sei. Nach der aus Art. 2 Abs. 1 GG abgeleiteten Adressatentheorie ist der Adressat eines belastenden Verwaltungsakts nicht nur nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Vielmehr ist ein solcher Verwaltungsakt hiermit korrespondierend auch regelmäßig nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufzuheben, wenn er sich als rechtswidrig erweist und deshalb durch die Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Juli 2010 - 6 B 20.10 - Buchholz 402.45 VereinsG Nr. 54 Rn. 16). Zwar gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ausnahmsweise etwas anderes, wenn sich aus dem anzuwendenden einfachen Recht ergibt, dass eine bestimmte materiell- oder verfahrensrechtliche Anforderung, die der Verwaltungsakt verfehlt, ausschließlich dem öffentlichen Interesse zu dienen bestimmt ist. Denn der Verwaltungsakt ist dann lediglich objektiv rechtswidrig, verletzt aber nicht ein subjektives, dem einzelnen zustehendes Recht im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO (BVerwG, Beschlüsse vom 12. März 1998 - 11 B 2.98 - juris Rn. 4 und vom 4. November 2005 - 1 B 58.05 - Buchholz 402.25 § 73 AsylVfG Nr. 14 Rn. 4). Eine solche Ausnahme kommt in Fällen der vorliegenden Art jedoch nicht in Betracht. Die gesetzliche Vorgabe, wonach kommunale Abgaben nur auf Grund einer Satzung erhoben werden dürfen (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG LSA), dient nicht nur dem öffentlichen Interesse an der Deckung des Aufwands für die Herstellung öffentlicher Einrichtungen, sondern auch dem Individualinteresse der Beitragspflichtigen, nur nach Maßgabe einer wirksamen Satzung zu Beiträgen herangezogen zu werden.
- 19 Die Auffassung des Beklagten, ein Beitragsbescheid verletze den Kläger nicht im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO in seinen Rechten, wenn er allein deshalb rechtswidrig sei, weil die zugrundeliegende Abgabensatzung einen zu niedrigen Abgabensatz enthalte und daher als nichtig beurteilt werde, findet im Übrigen in den zum Beleg dafür angeführten Urteilen der Verwaltungsgerichte Cottbus und Magdeburg keine Stütze. Zwar verletzt danach eine Abgabenerhebung auf der Grundlage einer Satzung, die unter Verletzung des Kostendeckungsgebots den Abgabensatz zu niedrig festgesetzt hat, die Abgabepflichtigen nicht in ih-

ren Rechten. Dem liegt aber die Annahme zugrunde, dass der zu niedrige Abgabensatz die Wirksamkeit der Satzung unberührt lasse (VG Cottbus, Urteil vom 8. November 2012 - 6 K 598/10 - juris Rn. 53 und VG Magdeburg, Urteil vom 26. März 2015 - 9 A 253/14 - juris Rn. 75 f.), so dass der Abgabenbescheid unter dieser Prämisse gerade nicht wegen Nichtigkeit der ihm zugrundeliegenden Satzung rechtswidrig ist.

20 b) Grundsätzliche Bedeutung hat die Sache auch nicht hinsichtlich der Frage,

ob sich unmittelbar aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) eine Kontrollrestriktion der Verwaltungsgerichte dahingehend ergibt, dass ein Eingreifen in die Balance des Staatsgefüges (insbesondere die Befugnisse der Kommunalaufsicht) zu vermeiden ist.

21 Dahinter steht die Auffassung des Beklagten, dass es im normgeberischen Ermessen des Satzungsgebers stehe, ob er eine gesetzlich zulässige Abgabenhöchstgrenze ausschöpfen wolle (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. April 2002 - 9 CN 1.01 - BVerwGE 116, 188 <193 f.>), und dass die gerichtliche Kontrolle sich auf die Einhaltung dieser aus dem Kostenüberschreitungsverbot folgenden Obergrenze beschränke. Nicht der gerichtlichen Kontrolle unterliege hingegen das allein im Allgemeininteresse liegende Kostendeckungsgebot. Insoweit sei die Kontrolle vielmehr den Rechts- und Kommunalaufsichtsbehörden vorbehalten, die über ein Ermessen verfügten, ob und in welcher Weise ein Einschreiten geboten sei (vgl. VG Cottbus, Urteil vom 8. November 2012 - 6 K 598/10 - juris Rn. 53 und VG Magdeburg, Urteil vom 26. März 2015 - 9 A 253/14 - juris Rn. 76). Die Frage zielt danach darauf ab, ob es der Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) erfordert, die Beachtung eines allein im Allgemeininteresse bestehenden Kostendeckungsgebots der Kontrolle durch die Kommunalaufsicht vorzubehalten, um einen Eingriff in deren Befugnisse zu vermeiden. So verstanden lässt sich die Frage aber ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens anhand der einschlägigen Verfassungsbestimmungen und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beantworten.

22 Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte Gewaltenteilung bezweckt danach vor allem eine politische Machtverteilung, das Ineinandergreifen der drei Gewalten und die daraus resultierende gegenseitige Kontrolle und Begrenzung mit der

Folge der Mäßigung der Staatsgewalt. Der Grundsatz der Gewaltenteilung zielt nicht auf eine strikte Trennung der Staatsfunktionen ab. Die Zweige der Staatsgewalt sind vielmehr aufeinander bezogen und miteinander verschränkt.

- 23 Gleichwohl muss die in der Verfassung vorgenommene Gewichtsverteilung zwischen den drei Gewalten gewahrt werden, damit keine Gewalt ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über eine andere erhält. Ebenso wenig darf eine Gewalt der für die Erfüllung ihrer verfassungsgemäßen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden. Der Kernbereich ihrer Entscheidungsbefugnisse ist unantastbar. Damit ist ausgeschlossen, dass eine der Gewalten die ihr von der Verfassung zugeschriebenen typischen Aufgaben verliert (BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2015 - 2 BvR 1282/11 - BVerfGE 139, 321 Rn. 125 und Urteil vom 7. November 2017 - 2 BvE 2/11 - BVerfGE 147, 50 Rn. 228, jeweils m.w.N.).
- 24 Dies zugrunde gelegt, gebietet der Gewaltenteilungsgrundsatz zur Vermeidung eines Eingriffs in die Befugnisse der Kommunalaufsicht keine Zurücknahme der gerichtlichen Kontrolle. Die gerichtliche Überprüfung von Satzungen und auf ihrer Grundlage ergangenen belastenden Verwaltungsakten anhand der einschlägigen Rechtsnormen ist eine typische Aufgabe der Verwaltungsrechtsprechung (vgl. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG). Mit ihrer Wahrnehmung geht auch keine Beschränkung der Zuständigkeiten und Befugnisse der nach Art. 20 Abs. 3 GG ihrerseits an Gesetz und Recht gebundenen Kommunalaufsicht einher. Dieser ist es vielmehr unbenommen, jederzeit und unabhängig von einem gerichtlichen Verfahren auch von sich aus mit kommunalaufsichtlichen Mitteln auf die Korrektur unzulänglichen, dem Kostendeckungsgebot oder anderen rechtlichen Regelungen nicht entsprechenden Satzungsrechts hinzuwirken. Ihre Entscheidungsbefugnisse werden durch die daneben bestehende Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle nicht angetastet.
- 25 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

Dr. Bier

Dr. Martini

Sieveking