

Az.: 5 A 730/08
2 K 1976/05

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der

prozessbevollmächtigt:

- Klägerin -
- Berufungsbeklagte -

gegen

die Landeshauptstadt Dresden
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
diese vertreten durch das Rechtsamt
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Beklagte -
- Berufungsklägerin -

wegen

Flächengrundlagen- und Niederschlagswasserbescheiden
hier: Berufung

hat der 5. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch die Richterin am Oberverwaltungsgericht Düvelshaupt, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Döpelheuer und den Richter am Oberverwaltungsgericht Heinlein aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. April 2011

am 20. April 2011

für Recht erkannt:

Die Berufung der Beklagten wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1 Die Beklagte wendet sich mit ihrer Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 18. März 2008, mit dem ihr Flächengrundlagenbescheid vom 7. August 2000 und ihr Abwassergebührenbescheid vom 27. November 2000 (soweit Niederschlagswassergebühren erhoben wurden) in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 12. August 2005 aufgehoben wurden.

2 Die Klägerin ist Eigentümerin des Grundstücks in . Auf dem Grundstück befindet sich ein Gewerbebetrieb. Das anfallende Niederschlagswasser wird in einem Regenwasserkanal zur Grundstücksgrenze geleitet und dort in einen künstlich angelegten Teich geführt, der eine Kombination von Regenrückhaltebecken und Feuerlöschteich darstellt. Dieser ist als Erdbecken gestaltet, das mit einer 50 cm starken wasserundurchlässigen Tonschicht und einer darauf aufbauenden 20 cm starken Substratschicht befestigt ist. Der Ein- und Auslaufbereich ist aus Natursteinpflaster hergestellt. Das Fassungsvermögen beträgt 644 m³ Gesamtvolumen, davon 452 m³ Stauvolumen und 192 m³ Feuerlöschreserve. Durch einen Oberlauf des Teiches wird die Wassermenge gedrosselt in den T.....bach abgeleitet. Hierfür wurde der früheren Eigentümerin, der Gemeinde B....., am 5. April 1993 eine wasserrechtliche Erlaubnis des Landratsamtes Dresden als Unterer Wasserbehörde erteilt.

3

Die Beklagte beschloss am 25. November 1999 eine Satzung über die Erhebung von Abwassergebühren (Abwassergebührensatzung) - AGS -, die zum 1. Januar 2000 in Kraft trat. Ihr lag ein Flächenansatz von 16.400.000 m² für die Kalkulation der Niederschlagswassergebühr zugrunde. Die Satzung enthält u. a. folgende Bestimmungen:

„§ 1

Erhebungsgrundsätze

(1) Die Landeshauptstadt Dresden (...) erhebt für die Benutzung der öffentlichen Abwasseranlagen Gebühren.

(...)

§ 3

Höhe der Gebühren

(4) Die Niederschlagswassergebühr beträgt für die zu veranlagende Fläche je m² und Jahr 2,03 DM.

(...)

§ 11

Gebührenmaßstab für die Niederschlagswassergebühr

(1) Gebührenmaßstab für die Niederschlagswassergebühr ist die zu veranlagende Fläche eines Grundstückes. Ausgenommen sind Grundstücke, die gemäß § 2 des Sächsischen Straßengesetzes dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.

(2) Die zu veranlagende Fläche eines Grundstückes wird als gewichtete Summe der tatsächlich überbauten und befestigten Grundstücksflächen ermittelt. Berücksichtigt werden nur solche Flächen, von denen das Niederschlagswasser mittelbar oder unmittelbar in die öffentlichen Abwasseranlagen gelangt.

(3) Dabei fließen in der Regel

(...)

f) bebaute oder befestigte Flächen, welche an Regenwassernutzungsanlagen mit ganzjähriger Nutzung angeschlossen sind, die über einen Notüberlauf zur Kanalisation verfügen, zu 10 v. H. der jeweils überdeckten Bodenflächen in die Berechnung ein. (...)

§ 12

Gesonderte Feststellung der zu veranlagenden Fläche

(1) Die nach § 11 für jedes Grundstück zu veranlagende Fläche wird durch gesonderten Bescheid festgestellt (Flächengrundlagenbescheid). Der Bescheid wirkt fort, bis er geändert oder aufgehoben wird.

(2) Der Grundstückseigentümer hat der Stadt eine Erklärung über die für den Flächengrundlagenbescheid maßgeblichen Umstände abzugeben. Wird die Abgabe der Erklärung verabsäumt oder sind die Angaben unvollständig oder widersprüchlich, ist die Stadt berechtigt, die Verhältnisse zu schätzen.

(3) Veränderungen der nach § 11 maßgeblichen Umstände hat der Grundstückseigentümer unverzüglich der Stadt mitzuteilen. Die Stadt ist berechtigt, bei verspäteter oder unterlassener Mitteilung den Flächengrundlagenbescheid rückwirkend auf den Zeitpunkt der Veränderung der Grundstücksverhältnisse anzupassen.

(4) Der Flächengrundlagenbescheid wirkt auch gegenüber dem Rechtsnachfolger, auf den das Grundstück nach dem Feststellungszeitpunkt mit Wirkung hinsichtlich der Gebührenpflicht übergeht. Tritt die Rechtsnachfolge jedoch ein, bevor der Bescheid ergangen ist, so wirkt er gegen den Rechtsnachfolger nur dann, wenn er ihm bekannt gegeben wird.

§ 13

Festsetzung der Niederschlagswassergebühr

(1) Die Niederschlagswassergebühr wird auf der Grundlage des Flächengrundlagenbescheides für den Veranlagungszeitraum festgesetzt. Für den Veranlagungszeitraum gelten § 9 Abs. 1 und 4 entsprechend. Die Gebühr kann zusammen mit anderen Abgaben angefordert werden.

(...)

(4) Bei einer Änderung des Flächengrundlagenbescheides ist die Festsetzung der Niederschlagswassergebühr ab dem 1. Januar des Folgejahres anzupassen. Beruht die Änderung des Flächengrundlagenbescheides auf fehlerhaften, unvollständigen oder unterlassenen Angaben, kann die Stadt nach rückwirkender Änderung des Flächengrundlagenbescheides nicht erhobene Gebühren nachträglich geltend machen.“

Die Beklagte setzte mit Flächengrundlagenbescheid vom 7. August 2000 die gegenüber der Klägerin zu veranlagenden Flächen auf 3.936 m² fest. Die Klägerin legte hiergegen Widerspruch ein.

- 5 Durch Bescheid vom 27. November 2000 erhob die Beklagte Niederschlagswassergebühren von der Klägerin für den Zeitraum vom 27. Oktober 1999 bis 20. Oktober 2000 in Höhe von 7.272,32 DM. Die Klägerin legte hiergegen Widerspruch ein.
- 6 Der Widerspruch gegen den Flächengrundlagenbescheid vom 7. August 2000 und der Widerspruch gegen den Abwassergebührenbescheid vom 27. November 2000 wurden mit Widerspruchsbescheid der Beklagten vom 12. August 2005 zurückgewiesen.
- 7 Ihre dagegen erhobene Klage begründete die Klägerin damit, dass es sich bei dem auf ihrem Grundstück anfallenden Niederschlagswasser nicht um Abwasser i. S. v. § 1 Abs. 2 der Entwässerungssatzung der Beklagten handle. Der Feuerlöschteich, in den sie das Regenwasser ableite, sei weder eine öffentliche Abwasseranlage noch eine Kleinkläranlage noch eine abflusslose Grube, sondern ein dem Zweck des Brandschutzes dienendes Gewässer i. S. v. § 2 Abs. 3 SächsWG. Er sei einer Regenwassernutzungsanlage gleichzusetzen, so dass nach § 11 Abs. 3 lit. f) AGS nur 10 % der Flächen hätten berücksichtigt werden dürfen. Die Niederschlagswassergebühr betrage maximal 727,23 DM.
- 8 Die Beklagte trug vor, das Niederschlagswasser vom Grundstück der Klägerin sei an ihre öffentliche Trennkanalisation angeschlossen. Der Regenwasserkanal RW 500 B münde in das Regenrückhaltebecken 47S7 auf dem Flurstück F1... der Gemarkung M..... ein, das unter der Bezeichnung „ „ als öffentliche Abwasseranlage aufgeführt sei. Eine Reduzierung des Gewichtungsfaktors auf 10 % nach § 11 Abs. 3 lit. f) AGS komme nicht in Betracht, da es sich bei dem Regenrückhaltebecken nicht um eine Regenwassernutzungsanlage mit Notüberlauf handle.
- 9 Mit Urteil vom 18. März 2008 - 2 K 1976/05 - gab das Verwaltungsgericht der Klage statt und hob die angefochtenen Bescheide auf. Es fehle an einer Ermächtigung für den Erlass eines gesonderten Flächengrundlagenbescheids. Die Regelung in § 12 Abs. 1 AGS sei nichtig, weil sie weder mit § 9 Abs. 1, Abs. 2 SächsKAG noch mit § 3 Abs. 1 Nr. 4 c) SächsKAG i. V. m § 157 Abs. 2 AO vereinbar sei. § 9 SächsKAG ermächtige nur zum Erlass seines Gebührenbescheids, nicht jedoch zum Erlass eines vorgeschalteten Grundlagenbescheids. Das in § 157 Abs. 2 AO zum Ausdruck kom-

mende Enumerationsprinzip zeige den Willen des Gesetzgebers, Ausnahmen vom Grundsatz der verfahrensmäßigen Einheit des Verwaltungsverfahrens in jedem Fall dem Gesetzesvorbehalt zu unterwerfen. Die AGS verletze in ihrem Abschnitt über die Niederschlagswassergebühren auch das rechtsstaatlich geprägte Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes. Eingriffe in verfassungsmäßig geschützte Bereiche seien nur aufgrund Gesetzes gerechtfertigt. Das treffe auf Grundlagenbescheide zu, denn sie schränken den Rechtsschutz ein. Weil der Flächengrundlagenbescheid nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) SächsKAG i. V. m. § 124 Abs. 2 AO wirksam bleibe, sei er für den Folgebescheid bindend. Dies gelte nach § 12 Abs. 4 AGS selbst für den Rechtsnachfolger. Überdies zeigten die §§ 12 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, 13 Abs. 1, Abs. 4 AGS, welche umfassende und damit nach dem Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes wesentliche Entscheidungen die Beklagte aus der Tatsache der Durchführung zweier Verwaltungsverfahren im Bereich der Niederschlagsgebührenerhebung treffe. Eine gesetzliche Grundlage für § 12 Abs. 1 AGS und die übrigen Bestimmungen des III. Abschnitts der AGS liege nicht in § 4 Abs. 1 SächsGemO, § 10 Abs. 2 SächsGemO oder § 63 Abs. 2 SächsWG. Der Gebührenbescheid teile als Folgebescheid das rechtliche Schicksal des Flächengrundlagenbescheids.

- 10 Der erkennende Senat hat mit Beschluss vom 2. Dezember 2008 - 5 A 225/08 - die Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils und besonderer rechtlicher Schwierigkeiten des Rechtsstreits zugelassen.
- 11 Zur Begründung ihrer Berufung führt die Beklagte aus: Der Regelung des § 9 SächsKAG sei kein Verbot zum Erlass eines Flächengrundlagenbescheids zu entnehmen. Die Vorschrift enthalte eine allgemeine Ermächtigung zur Erhebung von Benutzungsgebühren, ohne dass die Art und Weise der Gebührenerhebung durch Bescheid geregelt werde. Die konkrete Umsetzung der Gebührenerhebung überlasse § 9 SächsKAG dem Satzungsgeber. Daher liege es in dessen Entscheidungszuständigkeit, ob die Gebührenerhebung in einem Akt zusammen mit der Feststellung der Besteuerungsgrundlagen oder in zwei getrennten Akten erfolge. § 157 Abs. 2 AO erfordere keine gesetzliche Grundlage für einen Flächengrundlagenbescheid, sondern setze gerade voraus, dass auch abweichende Regelungen möglich seien. Wenn der Gesetzgeber in § 3 SächsKAG die Anwendung des § 179 Abs. 1 AO ausklammere, könne dies nur so verstanden werden, dass die geforderte gesetzliche Ermächtigung für den Erlass

von Feststellungsbescheiden im Bereich des SächsKAG nicht gelten solle und eine allgemeine gesetzliche Grundlage für den Erlass eines Flächengrundlagenbescheids ausreichend sei. Im Übrigen liefe die Verweisung aus § 3 Abs. 1 Nr. 4 c) SächsKAG auf § 171 Abs. 10 AO ins Leere, wenn es dem kommunalen Satzungsgeber verwehrt wäre, in der Satzung Grundlagenbescheide festzulegen. Die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und des Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes erforderten keine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zum Erlass von Flächengrundlagenbescheiden zur Niederschlagswassergebühr. Mit den Flächengrundlagenbescheiden solle auch im Interesse des Bürgers Klarheit über die Grundlagen der Gebührenfestsetzung geschaffen werden. Die Bescheide vereinfachten den Nachweis über die Grundlagen der Gebührenfestsetzung. Der Bürger könne die Gebührenschuld aus den Festsetzungen des Flächengrundlagenbescheids und den Bestimmungen der Abwassergebührensatzung ohne Weiteres ermitteln. Ermächtigungen für den Erlass eines gesonderten Flächengrundlagenbescheids folgten im Übrigen aus der allgemeinen Satzungsautonomie der Gemeinde aus § 4 Abs. 1 SächsGemO, ihrer Annexkompetenz zur Abwasserbeseitigungspflicht aus § 63 Abs. 1 Sächs WG und dem öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnis; ihre Abwassergebührensatzung stelle insoweit ein Gesetz im materiellen Sinn dar.

- 12 Selbst wenn der Erlass eines Flächengrundlagenbescheids durch den kommunalen Satzungsgeber im Abwassergebührenrecht nicht zulässig wäre, hätte dies nicht zur Folge, dass damit auch der Gebührenbescheid rechtswidrig wäre. Dann wäre lediglich § 12 AGS insgesamt nichtig und § 13 Abs. 1 und Abs. 4 AGS insoweit in Wegfall getreten, als die Festsetzung der Niederschlagswassergebühr nicht auf Grundlage des Flächengrundlagenbescheides erfolge. Der Flächengrundlagenbescheid konkretisiere die Fläche lediglich, sei aber nicht Voraussetzung für das Entstehen der Gebührenschuld. Die Bemessungsgrundlagen sollten ihren Niederschlag im Flächengrundlagenbescheid finden, nicht aber umgekehrt. Der Gebührenbescheid vom 27. November 2000 beinhalte zudem die Angabe der gebührenwirksamen Fläche von 3.936 m², so dass er auch ohne Flächengrundlagenbescheid alle nötigen Angaben zu seinem Verständnis enthielte und eine eigenständige Wirkung zu entfalten vermöge.

- 13 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 18. März 2008 - 2 K 1976/05 - zu ändern und die Klage abzuweisen.

14 Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

15 Die Klägerin trägt vor, das System der Abgabenerhebung über zwei gesonderte Bescheide erhöhe den notwendigen Aufwand des Bürgers zur Erlangung effektiven Rechtsschutzes. Hierfür bedürfe es einer gesetzlichen Ermächtigung, die nicht vorhanden sei. Die allgemeine Ermächtigung zur Erhebung von Benutzungsgebühren aus § 9 SächsKAG genüge insoweit nicht. Nach § 157 Abs. 2 AO habe die Festlegung der Grundlagen des Bescheids in einem einheitlichen Verfahren zu erfolgen. Eine Trennung und Verselbstständigung der beiden Entscheidungen über die Grundlage und schließlich die Gebührenerhebung verbiete sich. Durch den Verzicht einer Verweisung auf § 179 AO in § 3 Abs. 1 Nr. 4 c) SächsKAG habe der Gesetzgeber klargestellt, dass er diese Ausnahmeregel nicht gelten lassen wolle. Das könne nicht bedeuten, dass der Vorbehalt des Gesetzes nicht bestehen solle. Der Gesetzgeber sei nicht in der Lage, durch Verweis bzw. Nichtverweis auf eine Vorschrift den Gesetzesvorbehalt zu umgehen. Aus der Beseitigungspflicht nach § 63 Abs. 2 SächsKAG sei keine Ermächtigung herzuleiten. Auch bestehe keine Annexkompetenz der Beklagten, da die Gebührenerhebung auch ohne Flächengrundlagenbescheid möglich sei.

16 Der Gebührenbescheid sei ebenfalls rechtswidrig. Er teile das Schicksal des Flächengrundlagenbescheids, da er dessen Grundlage bilde und zwischen beiden eine Einheit bestehe.

17 Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten des Berufungsverfahrens und des erstinstanzlichen Verfahrens sowie auf den beigezogenen Verwaltungsvorgang der Beklagten verwiesen

Entscheidungsgründe

18 Die zulässige Berufung der Beklagten ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage gegen den Flächengrundlagenbescheid der Beklagten vom 7. August

2000, ihren Abwassergebührenbescheid vom 27. November 2000 (soweit Niederschlagswassergebühren festgesetzt wurden) und ihren Widerspruchsbescheid vom 12. August 2005 zu Recht stattgegeben und die angefochtenen Bescheide aufgehoben. Die Bescheide sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

19 1. Der Flächengrundlagenbescheid der Beklagten vom 7. August 2000 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 12. August 2005 ist rechtswidrig, da er nicht auf eine gesetzliche Grundlage gestützt werden kann.

20 a) Für den in § 12 AGS vorgesehenen Flächengrundlagenbescheid ist eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich.

21 Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes verlangt, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch förmliches Gesetz legitimiert wird. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, und darf sie nicht anderen Normgebern überlassen. Wann es danach einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den darin verbürgten Grundrechten, zu entnehmen. Danach bedeutet wesentlich im grundrechtsrelevanten Bereich in der Regel „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“ (BVerfG, Urt. v. 19. Juli 1998 - 1 BvR 1640/97 -, juris Rn. 132 m. w. N.). Sämtliche belastende Verwaltungsakte werden von dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage erfasst (BVerwG, Urt. v. 29. November 1985 - 8 C 105/83 -, juris Rn. 12). Dies gilt auch dann, wenn sie aufgrund einer Satzung erfolgen. Sowohl Eingriffe in den Grundrechtsbereich wie auch andere Fragen von wesentlicher Bedeutung dürfen nicht einer unbeschränkten Satzungsautonomie überlassen bleiben. Der Gesetzgeber muss sie entweder selbst treffen oder doch inhaltlich maßgeblich vorformen (Ossenbühl in: Isensee/ Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 2. Aufl., Band III, § 66 Rn. 27 f.)

22 Bei dem Flächengrundlagenbescheid vom 7. August 2000 handelt es sich um einen belastenden Verwaltungsakt und um einen wesentlichen Eingriff in das Grundrecht auf

effektiven Rechtsschutz aus Artikel 19 Abs. 4 GG. Die in ihm enthaltene Festsetzung der gebührenrelevanten Fläche ist für sämtliche Gebührenbescheide - auch die in den Folgejahren - nach §§ 12 Abs. 1, 13 Abs. 1 AGS verbindlich. Um gegen die Flächenberechnung vorzugehen, bedarf es - noch vor Erhalt der Abwassergebührenbescheide - einer gesonderten Anfechtung des Flächengrundlagenbescheids durch Widerspruch und Klage.

23 b) Die erforderliche gesetzliche Ermächtigung zum Erlass eines gesonderten Flächengrundlagenbescheids ist nicht gegeben.

24 aa) Ein solches Recht kann nicht aus dem Recht der Kommunen aus § 2 i. V. m. § 9 Abs. 1 SächsKAG abgeleitet werden, aufgrund einer Satzung für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren zu erheben. Zwar ist regelmäßig mit einer Festsetzung der Abwassergebühren zugleich die Feststellung der für die Gebührenbemessung relevanten Grundlagen verbunden. Dies bedeutet jedoch nur, dass die Kommune hierüber in einem einheitlichen Bescheid entscheiden darf, der dann auch der einheitlichen Anfechtung durch den Gebührenschuldner unterliegt. Die Ermächtigung zur Gebührenerhebung beinhaltet jedoch nicht die Ermächtigung zur Durchführung eines mehrstufigen Verwaltungsverfahrens, in dem zunächst ein Bescheid über die Grundlagen ergeht und sodann ein Gebührenbescheid folgt. Ein gesonderter Grundlagenbescheid stellt kein wesensgleiches Minus dar zu einem einheitlichen Gebührenbescheid. Er ist für den Gebührenschuldner mit besonderen Belastungen verbunden, die über diejenigen hinausreichen, welche mit einer unselbständigen Festsetzung im Gebührenbescheid einhergehen.

25 Ein mehrstufiges Festsetzungsverfahren zieht für den Gebührenschuldner die Gefahr eines Rechtsverlustes nach sich. Er hat zwar die Möglichkeit, gegen den Flächengrundlagenbescheid Widerspruch einzulegen. Dieses Recht kann er nach § 70 Abs. 1 VwGO aber nur innerhalb eines Monats und damit zu einem Zeitpunkt wahrnehmen, zu dem er noch keine Kenntnis darüber hat, wie sich die Flächenfestsetzung konkret auf seine Gebührenschuld auswirkt. Ausmaß und Tragweite einer fehlerhaften Bestimmung der gebührenrelevanten Fläche werden für ihn erst mit dem Gebührenbescheid ersichtlich; wenn ihm dieser zugeht, ist der Flächengrundlagenbescheid aber voraussichtlich bereits bestandskräftig.

26 Es ist nicht zu erwarten, dass der Bürger bereits nach Erhalt des Flächengrundlagenbescheids eigenständig ausrechnen wird, wie hoch seine Niederschlagswassergebühr ausfällt. Hierzu müsste er sich die Gebührensatzung beschaffen, ihre Bestimmungen lesen und verstehen und die Berechnung dann selbst vornehmen. Dies ist mit einem erheblichen zeitlichen Aufwand verbunden und erfordert die Einarbeitung in das satzungsrechtliche Regelwerk, welche nicht von jedem juristischen Laien geleistet werden kann.

27 Wie gravierend die Nachteile einer mehrstufigen Festsetzung für den Gebührenschuldner sein können, wird aus den Bestimmungen der AGS der Beklagten besonders deutlich: Nach § 12 Abs. 1 Satz 2 AGS wirkt der Flächengrundlagenbescheid fort, bis er geändert oder aufgehoben wird. Lässt ihn ein Gebührenschuldner bestandskräftig werden, muss er nicht nur im gegenwärtigen Veranlagungszeitraum, sondern auch zukünftig die Flächenberechnung gegen sich gelten lassen. Gleiches gilt für seinen Rechtsnachfolger, für den der Flächengrundlagenbescheid nach § 12 Abs. 4 AGS verbindlich ist. Eine Anpassung des Flächengrundlagenbescheids an die tatsächlichen Verhältnisse ist nach § 12 Abs. 3 AGS nur bei nachträglichen Veränderungen der für die Flächenberechnung maßgeblichen Umstände vorgesehen, nicht aber für den Fall, dass sich die Fehlerhaftigkeit der Flächenbestimmung nachträglich herausstellt.

28 Es ist nicht erkennbar, dass mit einer gesonderten, für die Zukunft bindenden Flächenfestsetzung für den Bürger besondere Rechtsvorteile entstehen. Transparenz und Rechtsklarheit über die Grundlagen der Gebührenfestsetzung könnte er auch durch einen Bescheid erlangen, in dem Flächen- und Gebührenfestsetzung einheitlich erfolgen. Er kann davon ausgehen, dass es - wenn dieser Bescheid bestandskräftig wird - in den Folgejahren bei der festgesetzten Flächengröße bleiben wird, soweit keine Veränderungen nach § 12 Abs. 3 AGS eintreten. Die Möglichkeit, zur Reduzierung der gebührenrelevanten Fläche bauliche Veränderungen auf dem Grundstück durchzuführen, ist für ihn gleichermaßen nach Erhalt eines Flächengrundlagenbescheids wie nach Erhalt eines ersten einheitlichen Festsetzungsbescheids eröffnet; dabei ist für ihn nur in der letzteren Fallkonstellation der Zusammenhang zwischen Flächenfestsetzung und Gebührenhöhe unmittelbar erkennbar.

29 bb) Eine gesetzliche Ermächtigung kann nicht aus § 3 Abs. 1 Nr. 4 c) SächsKAG i. V. m. § 157 Abs. 2 Halbsatz 2 AO hergeleitet werden. Die Feststellung der Besteuerungsgrundlagen bildet nach § 157 Abs. 2 AO einen mit Rechtsbehelfen nicht selbständig anfechtbaren Teil des Steuerbescheids, soweit die Besteuerungsgrundlagen nicht gesondert festgestellt werden. Die Verweisung in § 3 Abs. 1 Nr. 4 c) SächsKAG bezieht sich auf den gesamten Absatz 2, also auch auf die Möglichkeit einer gesonderten Feststellung der Bemessungsgrundlagen, so dass diese Verfahren nicht von vornherein durch den Gesetzgeber ausgeschlossen wird. Allerdings liegt in § 3 Abs. 1 Nr. 4 c) SächsKAG i. V. m. § 157 Abs. 2 Halbsatz 2 AO keine eigenständige Ermächtigung zu einer gesonderten Feststellung. Ansonsten wäre - für den Bereich der Abgaben nach der AO - die Regelung des § 179 Abs. 1 AO überflüssig, wonach es einer Grundlage in der AO oder sonst in den Steuergesetzen bedarf. Das in § 179 Abs. 1 AO festgelegte Enumerationsprinzip bringt den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck, Abweichungen vom Grundsatz der verfahrensrechtlichen Einheit des Steuerfestsetzungsverfahrens in jedem Fall dem Gesetzesvorbehalt zu unterwerfen. Zweckmäßigkeitserwägungen können eine gesonderte Feststellung von Besteuerungsgrundlagen nicht begründen (BFH, Urt. v. 17. März 1992 - VII R 70/90 -, juris Rn. 6 m. w. N.).

30 Eine andere Auslegung des § 157 Abs. 2 Halbsatz 2 AO ist nicht deshalb geboten, weil § 3 Abs. 1 Nr. 4 c) SächsKAG auf § 179 AO nicht verweist. Allein die Erwähnung der gesonderten Feststellung ohne eine Regelung ihrer Voraussetzungen lässt nicht den Schluss darauf zu, dass der Landesgesetzgeber im Kommunalabgabenrecht generell eine gesonderte Festsetzung zulassen wollte. Insoweit hätte es schon aus Gründen der Rechtssicherheit einer ausdrücklichen Normierung im Sächsischen Kommunalabgabengesetz bedurft. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass kaum ein Bedürfnis dafür besteht, eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage im Sächsischen Kommunalabgabengesetz zu verankern, denn anders als im Steuerrecht, in dem die einheitliche und gesonderte Feststellung von Besteuerungsgrundlagen bei der Beteiligung von mehreren Personen oder beim Auseinanderfallen von Lage- und Wohnsitzfinanzamt eine verfahrensrechtliche Notwendigkeit für einen Grundlagenbescheid darstellt, kennt das Kommunalabgabenrecht diese Notwendigkeit nicht, insbesondere fehlt es an der Beteiligung mehrerer Abgabengläubiger (vgl. Büchel/ Patt, Sächsisches Kommunalabgabengesetz, § 3 Anm. 94).

31 Eine andere Beurteilung ergibt sich nicht aus dem in § 3 Abs. 1 Nr. 4 c) SächsKAG enthaltenen Verweis auf § 171 Abs. 10 AO, der die Beendigung der Festsetzungsfrist bei Vorliegen eines Grundlagenbescheids regelt. Der Umstand, dass der Landesgesetzgeber für den Fall des - anderweitig vorgeschriebenen - Erlasses eines Grundlagenbescheids bestimmte Regelungen anwenden wollte, ist nicht der generellen Einführung der Zulässigkeit von Grundlagenbescheiden im Kommunalabgabenrecht gleichzusetzen.

32 cc) Auch den übrigen von der Beklagten genannten Regelungen ist kein generelles Recht zum Erlass von Flächengrundlagenbescheiden zu entnehmen. Die Ermächtigung zum Erlass von Abwassergebühren aus §§ 2, 9 SächsKAG verdrängt als speziellere Vorschrift die allgemeine Satzungsautonomie der Gemeinden aus § 4 Abs. 1 Sächs-GemO. Durch die Bestimmungen des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes wird das mit der Abwasserbeseitigungspflicht der Gemeinden aus § 63 SächsWG korrespondierende Recht auf Erhebung von Abwasserbeiträgen und Abwassergebühren abschließend geregelt, so dass für eine gesonderte Annexkompetenz kein Raum mehr ist. Auch reichen weder das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis noch die Abwassergebührensatzung der Beklagten als Rechtsgrundlage aus, weil es aufgrund des Gesetzesvorbehaltes einer Ermächtigung durch ein formelles Gesetz bedarf.

33 dd) Die Frage der Zulässigkeit gesonderter Flächengrundlagenbescheide ist durch den erkennenden Senat zuvor nicht entschieden worden. Sein Urteil vom 27. März 2001 - 5 D 291/99 - zur Abwassergebührensatzung der Beklagten von 1998 geht hierauf nicht ein. Es berücksichtigt zwar den Umstand, dass die Veranlagungsfläche anhand von Erklärungen über die für den Flächengrundlagenbescheid maßgeblichen Sachverhalte ermittelt werden soll und separate Flächengrundlagenbescheide ergehen, trifft aber keine Aussage zur Rechtmäßigkeit dieser Verfahrensweise. Die Abwassergebührensatzung 1998 wurde vielmehr - unter anderem - bereits deshalb für nichtig erklärt, weil im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Stadtrates der Beklagten am 18. Dezember 1998 eine ordnungsgemäß ermittelte Veranlagungsfläche gefehlt hatte.

34 2. Der Abwassergebührenbescheid vom 27. November 2000 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 12. August 2005 ist - soweit er Niederschlagswassergebühren betrifft - ebenfalls rechtswidrig.

35 a) Nach § 9 Abs. 1 SächsKAG i. V. m. § 2 Abs. 1 SächsKAG sind Benutzungsgebühren aufgrund einer Satzung zu erheben. Ob die Rechtswidrigkeit des Flächengrundlagenbescheids auch zur Rechtswidrigkeit der nachfolgenden Gebührenbescheide führt, hängt von der satzungsrechtlichen Regelung ab. Hier schlägt die Rechtswidrigkeit des Flächengrundlagenbescheids auf den Abwassergebührenbescheid durch, weil in § 13 Abs. 1 AGS vorgesehen ist, dass die Niederschlagswassergebühr auf der Grundlage des Flächengrundlagenbescheides festgesetzt wird.

36 b) Der Bescheid der Beklagten vom 27. November 2000 kann auch nicht dahin ausgelegt werden, dass er sowohl eine Flächenfestsetzung als auch eine Gebührenforderung enthält. Allein der Bezeichnung der gebührenrelevanten Fläche ist nicht zu entnehmen, dass die Beklagte hierüber ein zweites Mal entschieden und eine neue Flächenfestsetzung gleichen Inhalts getroffen hat. Zudem wäre selbst bei einer solchen Auslegung der Bescheid vom 27. November 2000 von der Abwassergebührensatzung nicht gedeckt und mangels satzungsrechtlicher Grundlage rechtswidrig. Zwar könnte die Beklagte in ihrer Satzung regeln, dass eine Festsetzung der Fläche zusammen mit der Gebührenerhebung erfolgt. Dies hat sie jedoch nicht getan, sondern in § 13 Abs. 1 AGS bestimmt, dass sich die Niederschlagswassergebühr nach dem Flächengrundlagenbescheid zu richten hat.

37 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

38 Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Düvelshaupt

Döpelheuer

Heinlein

Beschluss

vom 20. April 2011

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf

7.436,56 Euro

festgesetzt.

Gründe

1

Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 3 GKG in Übereinstimmung mit Ziffer 3.1 und 1.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ 2004, S. 1327).

- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Düvelshaupt

Döpelheuer

Heinlein

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*