

Az.: 5 A 192/12
2 K 1779/09

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn
vertreten durch
beide wohnhaft:

- Kläger -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Abwasserzweckverband
vertreten durch den Geschäftsführer

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Schmutzwasserbeitrags - Flurstücke Nr. F1..., F2.. und F3..
hier: Berufung

hat der 5. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Raden und die Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust und Tischer ohne mündliche Verhandlung

am 18. Dezember 2014

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 23. August 2011 - 2 K 1779/09 - geändert. Der Bescheid BN..... vom 8. Dezember 2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. November 2009 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 23. August 2011 wird aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die Erhebung eines Schmutzwasserbeitrags.
- 2 Er ist im Satzungsgebiet des beklagten Zweckverbands Eigentümer eines 15.143 m² großen Grundstücks (Flurstück Nr. F1..., Grundbuch von Z..... Blatt ...), das mit sechs Mehrfamilienhäusern (G.....-Straße Nrn. ., ., ., ., . und..) bebaut ist, die an den gegenüberliegenden Seiten der das Grundstück etwa mittig teilenden G.....-Straße liegen. Zudem ist er Eigentümer eines daran angrenzenden weiteren Grundstücks (Grundbuch von Z..... Blatt ..., lfd. Nr. ..), das ebenfalls durch die G.....-Straße geteilt wird in das 1.232 m² große Flurstück Nr. F2.. und das 412 m² große Flurstück Nr. F3., die beide jeweils mit einem der Mehrfamilienhäuser (G.....-Straße Nrn. . und ..) teilweise mit überbaut sind. Die sechs Mehrfamilienhäuser besitzen jeweils zwei Vollgeschosse und ein ausgebautes Dachgeschoss.
- 3 Für beide Grundstücke setzte der Beklagte mit Bescheid BN..... vom 8. Dezember 2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. November 2009 wegen wirtschaftlicher Einheit einen gemeinsamen Schmutzwasserbeitrag in Höhe von 37.483,56 € fest, indem er nach Abgrenzung einer Teilfläche des Flurstücks Nr. F1... von 3.206 m² die verbleibende Teilfläche beider Grundstücke von 13.581 m² mit ei-

nem Nutzungsfaktor wegen dreigeschossiger Bebaubarkeit von 2,0 und einem Beitragssatz von 1,38 € je m² Nutzungsfläche multiplizierte. Auf die entsprechende Rüge des Klägers grenzte der Beklagte nach einem am 8. Juni 2011 vom Verwaltungsgericht Dresden durchgeführten Ortstermin mit Änderungsbescheid vom 23. August 2011 eine Teilfläche des Flurstücks Nr. F1... von 5.120 m² ab, legte die verbleibende Teilfläche beider Grundstücke von 11.667 m² der sonst unveränderten Beitragsberechnung zugrunde und setzte deshalb für beide Grundstücke einen gemeinsamen Schmutzwasserbeitrag von 32.200,92 € fest. Im Übrigen haben die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt. Anders als im Bescheid vom 8. Dezember 2008 und im Widerspruchsbescheid vom 3. November 2009 berechnete der Beklagte in den Gründen des Änderungsbescheids vom 23. August 2011 den Beitrag für beide Grundstücke getrennt und gab den auf jedes Grundstück entfallenden Beitrag an.

- 4 Grundlage der Beitragserhebung ist die Satzung des Beklagten über die öffentliche Abwasserbeseitigung vom 3. Juni 2008 (Abwassersatzung - AbwS), der die Globalberechnung vom 12. Oktober 2005 für den Prognosezeitraum 1994 bis 2010 zugrunde liegt (Globalberechnung 2005). Die Bescheide ergingen jeweils unter dem Briefkopf des Beklagten, aber unter der Postanschrift sowie der Telefon- und Fax-Nummer eines Ansprechpartners des privaten Geschäftsbesorgers des Beklagten, der Energie und Wasserversorgung Aktiengesellschaft K..... (E.....), der mit Vertrag vom 18. Dezember 2000 die Betriebsführung der öffentlichen Abwasseranlagen des Beklagten und mit Beschluss der Verbandsversammlung vom 15. Dezember 2003 die Durchführung der Abwasserbeitragsveranlagung im Verbandsgebiet übertragen worden sind. Der Ausgangsbescheid enthielt den Hinweis, dass er maschinell erstellt wurde und keiner Unterschrift bedürfe. Widerspruchs- und Änderungsbescheid wurden vom Verbandsvorsitzenden, dem Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde des Beklagten, eigenhändig unterzeichnet.
- 5 Das Verwaltungsgericht hat die dagegen erhobene Klage vom 30. November 2009 mit Urteil vom 23. August 2011 - 2 K 1779/09 - abgewiesen, soweit der Rechtsstreit nicht für erledigt erklärt wurde. Der Beklagte habe den Schmutzwasserbeitrag auf Grundlage seiner Abwassersatzung aus den im Widerspruchsbescheid dargelegten Gründen richtig festgesetzt. Der Nutzungsfaktor von 2,0 treffe angesichts der dreigeschossigen

Umgebungsbebauung zu. Der Kläger habe nicht mittels einer konkreten Berechnung nachgewiesen, dass der von ihm behauptete Fehler in der Globalberechnung (unzutreffend angesetztes Betriebskapital infolge unrichtig berücksichtigter Fördermittel) zu einem überhöhten Beitragssatz geführt habe. Auch sei der maschinell, ohne Unterschrift erstellte Ausgangsbescheid ausweislich seiner Überschrift vom Beklagten und nicht vom privaten Geschäftsbesorger erlassen worden. Die Rechtsprechung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts, wonach der Zweckverband über eigene qualifizierte Angestellte verfügen müsse, um wirksam Bescheide erlassen zu können, während die Verbandsversammlung und der nur repräsentative Aufgaben wahrnehmende Vorsitzende dafür nicht ausreiche, sei nicht auf sächsisches Recht übertragbar. Hier verfüge der Zweckverband mit der Verbandsversammlung und dem Vorsitzenden über wirksam handlungsfähige Organe. Der Verbandsvorsitzende sei nicht nur Vorsitzender der Verbandsversammlung und Leiter der Verbandsverwaltung, sondern vertrete den Zweckverband, werde für ihn also hoheitlich tätig. Zudem könne der Zweckverband in der Verbandssatzung frei bestimmen, ob er hauptamtliche Bedienstete habe.

- 6 Zur Begründung seiner mit Beschluss des Senats vom 8. März 2012 - 5 A 743/11 - wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils zugelassenen Berufung trägt der Kläger vor, der Beklagte habe die angefochtenen Bescheide zwar äußerlich formal, aber nicht inhaltlich selbst erlassen. Außer seinem nur ehrenamtlich tätigen Verbandsvorsitzenden, der wegen der Vielzahl zu fertigender Bescheide und mangels verwaltungsrechtlich qualifizierter Ausbildung die ihm zur Unterschrift vorgelegten Bescheide nicht eigenständig inhaltlich beurteilen könne, verfüge der Beklagte über kein eigenes Personal und habe sich im Geschäftsbesorgungsvertrag auch keine ausreichenden Einwirkungsrechte auf den privaten Geschäftsbesorger vorbehalten. Dies gehe über eine bloße Verwaltungshilfe hinaus und verstoße, da es um den Erlass vollstreckbarer Abgabenbescheide und dadurch drohende Grundrechtseingriffe gehe, gegen Art. 33 Abs. 4 GG und Art. 91 Abs. 1 SächsVerf sowie gegen den Grundsatz der Selbstorganschaft, der den Beklagten verpflichte, das zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs nötige Personal einzustellen. Eine gesetzliche Ermächtigung für dieses Vorgehen habe es bei Erlass der Bescheide nicht gegeben. § 63 Abs. 4 SächsWG in der damaligen, bis 7. August 2013 geltenden Fassung (a. F.) sei wegen der fehlenden Rechtsverordnung nach § 63 Abs. 4 Satz 7 SächsWG a. F. nicht anwendbar. Aufgrund der eigenen demokratischen Legitimation der Organe von Ge-

meinden und Zweckverbänden seien diese grundsätzlich verpflichtet, die ihnen obliegenden Selbstverwaltungsaufgaben auch selbst zu erfüllen. Dies erfordere die Anstellung des dafür nötigen eigenen Fachpersonals, um einen ordnungsgemäßen Geschäftsgang sowie die inhaltlich und fachlich qualifizierte Kontrolle durch den Zweckverband und die in Art. 92 Abs. 1 SächsVerf vorgeschriebene Unparteilichkeit der Aufgabenerfüllung zu sichern. Der Beklagte müsse die gemäß § 57 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG i. V. m. § 61 Abs. 2, § 62 SächsGemO erforderlichen Bediensteten haben, da ihm als Vollzweckverband die Aufgabe der Abwasserbeseitigung samt Beitragshoheit vollständig übertragen worden sei. Daran fehle es jedoch.

- 7 Die angegriffenen Bescheide seien auch deshalb rechtswidrig, weil die Abwassersatzung vom 3. Juni 2008 unwirksam sei. Betriebskapital und Beitragssatz seien zu hoch festgesetzt. Niederschlagsentwässerungskosten seien in die Schmutzwasserbeiträge eingeflossen. Der Beklagte verfüge über Schmutz-, Niederschlags- und Mischwasserkanäle. Der Wert aller Niederschlagsentwässerungsanlagen betrage nach der Globalberechnung 11.250.954,00 €. Es sei kaum möglich, diesen Betrag, der vor Inkrafttreten der Abwassersatzung durch einen Vollentsorgungsbeitrag für Schmutz- und Niederschlagswasser mit finanziert worden sei, jetzt über Niederschlagsentwässerungsgebühren zu finanzieren, aber den bisherigen Beitragssatz, der jetzt nur noch das Schmutzwasser betreffe, unverändert zu lassen. Zudem liege der Fördermittelanteil an den vom TAZ H..... übernommenen, bis 1999 errichteten Anlagen nur bei 28,65 %, während er bei Globalberechnungen anderer Zweckverbände aus der damaligen Zeit in der Regel zwischen 45 % und 75 % gelegen habe. Bereits bei einer Förderung zu 40 % (statt 28,65 %) unterschreite der höchstens angemessene Beitragssatz den in der Satzung festgesetzten Beitragssatz, so dass dieser rechtswidrig sei. Bei einer Förderung zu 73 % (statt 28,65 %) gelte dies sogar für den höchstzulässigen Beitragssatz. Demzufolge seien alle Fördermittelbescheide vorzulegen und zu überprüfen, aus denen sich die Zuordnung der Förderung zur Schmutzwasserentsorgung und zur Niederschlagsentwässerung ergebe. Die Ortslage Z....., in der auch seine Grundstücke lägen, sei in der Globalberechnung weder auf der Kosten- noch der Flächenseite erwähnt. Die Grundstücke in Z..... seien daher entweder mangels Anschlusses an die beitragsfinanzierte Abwassereinrichtung schon nicht beitragspflichtig oder die Globalberechnung sei unheilbar fehlerhaft, weil nicht davon ausgegangen werden könne, dass der Fehler nach § 2 Abs. 2 SächsKAG unbeachtlich sei. Es könne nicht ihm ob-

liegen, dies mittels komplizierter Berechnungen nachzuweisen. Jedenfalls dürfe kein einheitlicher Beitrag trotz technisch getrennter Anlagen erhoben werden. Denn eine eigene zentrale Kläranlage existiere nur für B..... Ansonsten werde ein Kanalnetz betrieben, das das Abwasser der nicht dem Beklagten gehörenden Kläranlage H..... zuführe.

- 8 Schließlich seien seine Grundstücke fehlerhaft veranlagt. Sie seien an die Containerkläranlage in Z..... und damit nicht an die zentrale Abwassereinrichtung des Beklagten angeschlossen. Aus dieser Container-Kläranlage werde das dort anfallende, ungereinigte Abwasser zum zentralen Klärwerk abgefahren, so dass die Entsorgung dezentral erfolge. Auch weise die Umgebungsbebauung überwiegend nicht drei-, sondern zweigeschossige Wohngebäude mit ausgebauten Dachgeschossen auf, deren Höhe jeweils nur über weniger als zwei Dritteln der Dachgeschossfläche 2,30 m betrage. Die bloße Inaugenscheinnahme durch das Verwaltungsgericht sei ungenügend, um dies bei den ausgebauten Dachgeschossen der Umgebung prüfen zu können.

- 9 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 23. August 2011 - 2 K 1779/09 - zu ändern und den Bescheid Nr. BN..... vom 8. Dezember 2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. November 2009 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 23. August 2011 aufzuheben.

- 10 Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

- 11 Er trägt vor, er betreibe die öffentliche Einrichtung, deren Anlagen sein Eigentum seien, als ein nichtwirtschaftliches Unternehmen nach Eigenbetriebsrecht. Die Verbandssatzung bestimme, dass er keine hauptamtlichen Bediensteten beschäftige und sich zur Erfüllung seiner Aufgaben Dritter bedienen könne, hier der E....., die als Verwaltungshelfer mit der Betriebsführung und der Vorbereitung der Bescheide beauftragt, aber nicht hoheitlich tätig sei. Bescheide erlasse und unterzeichne der Verbandsvorsitzende als Eigenbetriebsleiter, es sei denn, dessen Unterschrift sei wegen maschineller Erstellung der Bescheide entbehrlich. Jedoch sei spätestens durch die eigenhändige Unterzeichnung des Widerspruchs- und Änderungsbescheids Heilung ein-

getreten. Der Verbandsvorsitzende habe mit seiner Unterschrift und deren Beweis-, Garantie- und Identifikationsfunktion die Verantwortung für den Inhalt der Bescheide übernommen und nicht nur dem vorherigen Tätigwerden eines Privaten zugestimmt. Er habe somit nach außen von Anfang an selbst entschieden. Deshalb finde sich auf Widerspruchs- und Änderungsbescheid neben der Telefonnummer des Geschäftsbearbeiters auch die des Verbandsvorsitzenden. Nichts anderes gelte für den Ausgangsbescheid, der als Geschäft der laufenden Verwaltung als gebundene und serielle Entscheidung in automatisierter Form habe ergehen können. Denn der Erlass von Bescheiden im Bereich des eigenen Tätigkeitsfelds, deren Grund und Höhe durch Satzungsrecht weitgehend vorgezeichnet seien zähle zu den typischerweise zur Aufrechterhaltung des Betriebs notwendigen täglich wiederkehrenden Maßnahmen. Eigene Beschäftigte müsse der Zweckverband nicht haben. Dies bestimme allein die Verbandsatzung. Die „Selbstorganschaft“ mit ihrer Pflicht, Personal vorzuhalten, möge für Gemeinden mit ihrer umfassenden Aufgabenbefugnis gelten, nicht aber für einen Zweckverband, der nur eine Abwassereinrichtung betreibe.

- 12 Betriebskapital und Beitragssatz in der Satzung seien fehlerfrei festgesetzt. Die aus der TAZ-Entflechtung 1999 übernommenen Fördermittel seien schmutzwasserbezogen. Selbst wenn sie teilweise das Niederschlagswasser betreffen würden, sei dies unschädlich, da dann die Fördermittel beim Schmutzwasser zu hoch und das höchstens zulässige Betriebskapital zu niedrig angesetzt sei. Investitionskosten für die Niederschlagsentwässerung seien nicht in die Schmutzwasserbeiträge eingeflossen. Er habe in der Globalberechnung 2005 die beiden Kostenmassen der Vollständigkeit halber und weil es zu einem geringen Teil noch eine Mischentwässerung gebe, getrennt erfasst und auch bei den Fördermitteln entsprechend differenziert. Die Beitragskalkulation stütze sich aber allein auf die Schmutzwasserkosten. Die Fördermittelquote sei nicht anzuzweifeln. Sie betrage beim angemessenen Betriebskapital 53,36 %, beim höchstzulässigen Betriebskapital 39,68 %. Selbst wenn letztere auf 70 % erhöht werde, liege der höchstzulässige noch über dem festgesetzten Beitragssatz. Zumindest flächenseitig führe die Globalberechnung 2005 auch die Ortslage Z..... auf.
- 13 Schließlich seien die Grundstücke des Klägers im Trennsystem leitungsgebunden an eines seiner zentralen Klärwerke angeschlossen und damit beitragspflichtig. Dieses Klärwerk in Z..... (Investitionssumme etwa 170.000,00 €) habe eine Kapazität von

160 Einwohnerwerten und verfüge über eine wasserrechtliche Erlaubnis zur Einleitung von gereinigtem Abwasser aus einer biologisch wirkenden Abwasserbehandlungsanlage in ein Gewässer sowie eine wasserrechtliche Genehmigung zum Bau und Betrieb der Abwasserbehandlungsanlage. Es sei keine „Containerkläranlage“. Die Abfuhr aus der kleinen Kläranlage diene der Reinigung von angefallenem Schlamm und sei technisch ebenso notwendig wie bei großen Klärwerken. Der dem Beitrag zugrunde gelegte Nutzungsfaktor treffe ebenfalls zu. In der Umgebung gebe es dreigeschossig bebaute Grundstücke. Dass Grundstücke teilweise dreigeschossig bebaut seien, habe der Kläger erstinstanzlich selbst eingeräumt. Dies sei auch vom Verwaltungsgericht im Ortstermin festgestellt und dem vom Kläger nicht widersprochen worden.

- 14 Dem Senat liegen die Gerichtsakten (zwei Bände), die Verwaltungsakten des Beklagten (eine Heftung) sowie die Globalberechnung 2005 (eine Heftung und ein Ordner) vor, auf deren Inhalt wegen der weiteren Einzelheiten verwiesen wird.

Entscheidungsgründe

- 15 Die zulässige Berufung des Klägers, über die mit Zustimmung der Beteiligten ohne weitere mündliche Verhandlung entschieden werden kann (§ 125 Abs. 1, § 101 Abs. 2 VwGO), ist begründet.
- 16 1. Die Klage ist zulässig, insbesondere als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO statthaft, weil mit ihr die Aufhebung eines Verwaltungsakts, des Bescheids BN..... vom 8. Dezember 2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. November 2009 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 23. August 2011 begehrt wird. Bereits der Ausgangsbescheid vom 8. Dezember 2008 ist ein gemäß § 42 Abs. 1 VwGO anfechtbarer Verwaltungsakt i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b SächsKAG i. V. m. § 118 Abs. 1 Satz 1 AO, so dass für Widerspruchs- und Änderungsbescheid nichts anderes gilt. Dass der Ausgangsbescheid inhaltlich vollständig vom privaten Geschäftsbesorger in maschineller Form erstellt und deshalb ohne Unterschrift des Verbandsvorsitzenden versandt wurde (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b SächsKAG i. V. m. § 119 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 AO), führt nicht dazu, dass es sich um einen Scheinverwaltungsakt (Nichtakt) handelt.

- 17 Die Erhebung eines Abwasserbeitrags gemäß den §§ 17 ff. SächsKAG für ein Grundstück stellt eine auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtete Entscheidung zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts i. S. v. § 118 Abs. 1 Satz 1 AO dar. Diese Entscheidung wurde auch im Ausgangsbescheid zurechenbar von einer Behörde, dem Beklagten als Träger hoheitlicher Gewalt mit der Befugnis zur Abwasserbeitragserhebung (§§ 45, 46 und § 60 Abs. 3 SächsKomZG i. V. m. § 3 Abs. 2 und 5 der Verbandssatzung des Beklagten), getroffen. Da der Ausgangsbescheid ausschließlich den Beklagten als erlassende Behörde bezeichnet, konnte der objektive Erklärungswert des Bescheids von seinem Empfänger nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs (vgl. zur Auslegung von Verwaltungsakten: BVerwG, Beschl. v. 31. Januar 2008 - 7 B 48.07 -, juris Rn. 6) nur als eine Entscheidung des Beklagten, mithin einer Behörde, verstanden werden. Dass die im Bescheid als Bearbeiter benannte Person sowie die angegebene Anschrift und Telefonnummer nicht zum Beklagten, sondern zu dessen privatem Geschäftsbesorger gehören, ist für den Empfänger des Bescheids nicht ersichtlich. Selbst wenn er dies aber aufgrund der Gesamtumstände erkennen konnte, würde das nicht bedeuten, dass der Bescheid auch vom privaten Geschäftsbesorger erlassen wurde, sondern nur, dass dieser für Rückfragen und Informationen zur Verfügung steht.
- 18 In solchen Fällen, in denen die streitige Maßnahme eine Behörde als Entscheidungsträger ausweist, sie intern jedoch ein Privater getroffen hat, ist es für die Annahme eines Verwaltungsakts in Abgrenzung von einem Nichtakt (Scheinverwaltungsakt) erforderlich, aber auch genügend, dass die nach außen in Erscheinung tretende Behörde das Tätigwerden des Privaten als Geschäftsbesorger veranlasst hat, der Geschäftsbesorger also mit ihrem Wissen und Wollen tätig geworden ist. Dies ist der Fall, wenn die vom Geschäftsbesorger durchzuführende Tätigkeit ihrer Art und ihrem Umfang nach so hinreichend genau bestimmt ist, dass ohne Weiteres feststellbar ist, ob er sich im Rahmen der ihm übertragenen Tätigkeit gehalten hat. Dafür genügt es, wenn durch den Geschäftsbesorgungsvertrag und die vom Hoheitsträger erlassenen satzungsrechtlichen Regelungen die Grundlage für das Tätigwerden des Geschäftsbesorgers geschaffen und dadurch der Umfang der Aufgabenwahrnehmung im Einzelnen festgelegt wurde. Bewegt sich der Geschäftsbesorger innerhalb dieses Rahmens, ist sein Tätigwerden dem Hoheitsträger als eigenes Handeln zuzurechnen (BVerwG, Urt. v.

23. August 2011 - 9 C 2.11 -, juris Rn. 9; dem folgend: SächsOVG, Beschl. v. 23. Februar 2012 - 5 A 331/10 -, juris Rn. 8 bis 10).

19 So liegt der Fall hier. Der private Geschäftsbesorger des Beklagten wurde mit Vertrag vom 18. Dezember 2000 mit der Betriebsführung der öffentlichen Abwasseranlagen des Beklagten in dessen Namen und für dessen Rechnung im Verbandsgebiet beauftragt. Ihm wurden die Abwasseranlagen mit der Maßgabe übergeben, die Aufgaben der Abwasserentsorgung und -reinigung unter Beachtung aller rechtlichen Vorschriften und technischen Regelwerke zu erfüllen, wobei der Beklagte Eigentümer der Grundstücke und Anlagen und auch Träger der Abwasserentsorgung und -reinigung bleiben, aber keine eigenen Mitarbeiter beschäftigen sollte (§§ 1 und 2 des Vertrags). Im Sinne einer umfassenden technischen und kaufmännischen Betriebsführung war der Geschäftsbesorger auch verpflichtet, im Bedarfsfall weitere dem Beklagten obliegende Aufgaben bei der Abwasserentsorgung und -reinigung zu übernehmen (§ 3 Satz 2 des Vertrags). Mit Beschluss der Verbandsversammlung vom 15. Dezember 2003 wurde der private Geschäftsbesorger mit der Durchführung der Abwasserbeitragsveranlagung nach Inkrafttreten der Abwassersatzung unter weiteren Vorgaben (Veranlagung nach Straßenzügen, nochmalige Plausibilitätsprüfung der tatsächlichen Verhältnisse vor Ort bezüglich der Globalberechnung) beauftragt. Der Beklagte hat daher mit Wissen und Wollen das Tätigwerden seines Geschäftsbesorgers bei der Beitragsveranlagung veranlasst, dafür durch den Geschäftsbesorgungsvertrag vom 18. Dezember 2000, den Beschluss der Verbandsversammlung vom 15. Dezember 2003 und den Erlass seiner Abwassersatzung vom 3. Juni 2008 die Grundlagen geschaffen und mit diesen Vorgaben auch den Umfang der Aufgabenwahrnehmung im Einzelnen festgelegt. Es ist auch nicht ersichtlich, dass der private Geschäftsbesorger den dadurch gesetzten Rahmen bei der Erstellung der Beitragsbescheide verlassen hat.

20 Ob sich der Beklagte ausreichende Einwirkungsrechte auf den privaten Geschäftsbesorger vorbehalten und die Grenzen zulässiger Verwaltungshilfe überschritten hat, ist eine Frage der Rechtmäßigkeit des Ausgangsbescheids, betrifft aber nicht dessen Qualifikation als Verwaltungsakt. Dafür ist nur maßgebend, ob die äußerlich in Form eines Verwaltungsakts ergangene Maßnahme auch tatsächlich einem Hoheitsträger zuzurechnen ist, was hier - wie dargelegt - zutrifft.

- 21 2. Die somit zulässige Klage ist auch begründet. Der Bescheid Nr. BN..... vom 8. Dezember 2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. November 2009 in der Fassung des Änderungsbescheids vom 23. August 2011 ist aufzuheben, weil er rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Es verstößt gegen § 17 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG, für die beiden streitgegenständlichen Buchgrundstücke einen gemeinsamen Schmutzwasserbeitrag zu erheben, weil es an der erforderlichen wirtschaftlichen Einheit beider Grundstücke fehlt. Darauf hat der Senat in der mündlichen Verhandlung am 22. Mai 2014 hingewiesen. Eine Auslegung oder Umdeutung der Bescheide kann daran im vorliegenden Fall nichts ändern. Auf die übrigen zwischen den Beteiligten strittigen Fragen kommt es aufgrund dessen hier nicht an.
- 22 Gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG werden Beiträge „für Grundstücke“ erhoben, denen durch die Möglichkeit des Anschlusses an die öffentliche Einrichtung nicht nur vorübergehende Vorteile zuwachsen. Maßgebend für die Beitragserhebung ist deshalb das Grundstück, womit das Buchgrundstück im bürgerlich-rechtlichen Sinn gemeint ist, d. h. ein räumlich abgegrenzter Teil der Erdoberfläche, der auf einem besonderen Grundbuchblatt (§ 3 Abs. 1 GBO) oder einem gemeinschaftlichen Grundbuchblatt unter einer besonderen Nummer (§ 4 GBO i. V. m. § 6 Abs. 1 GBV) eingetragen ist. Ein Abweichen von diesem Grundstücksbegriff ist nur dann ausnahmsweise gerechtfertigt, wenn es nach dem Inhalt und Sinn des Beitragsrechts gröblich unangemessen wäre, den bürgerlich-rechtlichen Grundstücksbegriff zugrunde zu legen (st. Rspr., u. a. SächsOVG, Urt. v. 12. Juli 2007 - 5 B 566/05 -, juris Rn. 18). Eine solche Ausnahme hat der Senat nur bei wirtschaftlicher Einheit angenommen, wenn ein Buchgrundstück allein nicht bebaut werden kann, zusammen mit einem oder mehreren anderen Buchgrundstücken desselben Eigentümers aber baulich genutzt werden darf (vgl. SächsOVG, Urt. v. 3. September 2008, SächsVBl. 2009, 40, 41 f.; BVerwG, Urt. v. 12. Dezember 1986, Buchholz 406.11 § 131 BBauG Nr. 69 = NVwZ 1987, 420).
- 23 Ein solcher Ausnahmefall liegt hier nicht vor. Nicht nur das mit den sechs Mehrfamilienhäusern bebaute Buchgrundstück, das Flurstück Nr. F1... (eingetragen im Grundbuch von Z..... auf Blatt ...), sondern auch das angrenzende Buchgrundstück, das aus den Flurstücken Nrn. F2.. und F3.. besteht (eingetragen im Grundbuch von Z..... auf Blatt ..., lfd. Nr. ..) ist selbstständig bebaubar. Denn zumindest das Flurstück Nr. F2..

könnte angesichts seiner Größe, Form und Lage allein bebaut werden. Nach dem Lageplan, der dem Änderungsbescheid vom 23. August 2011 beigelegt ist (Maßstab 1:1.500), und auch dem Lageplan auf Blatt 32 der Verwaltungsakte (Maßstab 1:500) liegt das annähernd rechteckige, 1.232 m² große Flurstück Nr. F2.. mit einer Nord-Süd-Ausdehnung von etwa 70 m zwischen dem Flurstück Nr. F1... im Osten und dem Flurstück Nr. F4.. im Westen, die beide bereits mit Wohnhäusern bebaut sind. Im Norden grenzt es mit einer Breite von etwa 24 m und im Süden mit einer Breite von etwa 15 m an die Straße, was für eine selbstständige Bebauung ausreicht.

- 24 Die tatsächliche bauliche Nutzung der Flurstücke Nr. F2.. und Nr. F3.. durch den Überbau vom Nachbargrundstück aus mit den beiden Mehrfamilienhäusern (G.....-Straße Nrn. . und ..) ändert an der selbstständigen baulichen Nutzbarkeit des Grundstücks nichts. Selbst wenn das dreieckige, nur 412 m² große Flurstück Nr. F3.., das vom Flurstück Nr. F2.. durch die G.....-Straße getrennt ist, nicht selbstständig baulich nutzbar wäre und deshalb dessen Fläche bei einer selbstständigen Bebauung des Grundstücks gemäß § 19 Abs. 1 SächsKAG abgegrenzt werden müsste, ist ein Abweichen vom bürgerlich-rechtlichen Grundstücksbegriff nicht gerechtfertigt. Denn in diesem Fall würde der Überbau auf dem Flurstück Nr. F3.. nur dazu führen, dass die Notwendigkeit der Teilflächenabgrenzung entfielen und die gesamte Grundstücksfläche, die Fläche beider Flurstücke Nr. F2.. und Nr. F3.., baulich genutzt und somit der Beitragsberechnung zugrunde zu legen wäre (vgl. § 24 AbwS). Nichts anderes würde gelten, falls das Flurstück Nr. F3.. ebenso wie das Flurstück Nr. F2.. allein bebaut werden könnte, aber der Überbau dazu führen sollte, dass beide Flurstücke tatsächlich in größerem Umfang baulich genutzt werden, als sie bei selbstständiger Bebauung genutzt werden könnten (z. B. infolge höherer Geschosshöhe). Auch dies könnte nur dazu führen, dass ein höherer Beitrag zu erheben wäre, als bei selbstständiger Bebauung des Grundstücks (vgl. etwa § 31 Abs. 1 Satz 2 AbwS). Eine gemeinsame Beitragsveranlagung mit dem Nachbargrundstück (Flurstück Nr. F1...) ist deshalb nicht notwendig sofern für die Flurstücke Nr. F2.. und Nr. F3.. unterschiedliche Nutzungsfaktoren anzusetzen wären, wäre für das gesamte Grundstück der höhere Nutzungsfaktor maßgeblich (§ 25 Abs. 3 AbwS).

- 25 Der Bescheid BN..... vom 8. Dezember 2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. November 2009 kann nicht so ausgelegt werden, dass statt eines gemeinsamen

Beitrags für beide Grundstücke zwei getrennte Schmutzwasserbeiträge für jedes Grundstück mittels eines in einer Urkunde zusammengefassten Bescheids erhoben werden, was rechtmäßig wäre. Auch eine entsprechende Umdeutung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b SächsKAG i. V. m. § 128 AO) ist nicht möglich. Der Bescheid vom 8. Dezember 2008 setzt für beide Grundstücke ausdrücklich einen gemeinsamen Schmutzwasserbeitrag wegen wirtschaftlicher Einheit fest, was der Widerspruchsbescheid bestätigt. Die Gründe von Ausgangs- und Widerspruchsbescheid lassen weder erkennen, wieviel des Beitrags auf jedes Grundstück entfällt, noch sind ihnen die nötigen Faktoren für eine Berechnung des für jedes Grundstück zu erhebenden Beitrags zu entnehmen. Bei Annahme eines zusammengefassten, zwei getrennte Beiträge festsetzenden Bescheids läge deshalb ein Verstoß gegen den abgabenrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz vor (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b und Nr. 4 Buchst. c SächsKAG i. V. m. § 119 Abs. 1 und § 157 Abs. 1 Satz 2 AO).

- 26 Diesen Mangel konnte der Änderungsbescheid vom 23. August 2011, der im Tenor zwar einen Schmutzwasserbeitrag für beide Grundstücke festsetzt, aber in den Gründen von einem zusammengefassten Bescheid spricht und den auf jedes der beiden Grundstücke entfallenden Beitrag mit allen maßgeblichen Faktoren getrennt berechnet und benennt, nicht beheben. Selbst wenn der Änderungsbescheid angesichts seiner Gründe so ausgelegt oder umgedeutet werden könnte, dass er den Bescheid vom 8. Dezember 2008 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 3. November 2009 neben der Beitragshöhe auch dahin abändert, dass nunmehr für jedes Grundstück ein eigener Schmutzwasserbeitrag mittels eines zusammengefassten Bescheids festgesetzt werden soll, wäre er rechtswidrig. Der Beklagte war während des Klageverfahrens nicht befugt, eine solche Änderung vorzunehmen. Dafür fehlte die Rechtsgrundlage.
- 27 Außerhalb des Widerspruchsverfahrens, in dem Kommunalabgabenbescheide nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 Nr. 7 SächsKAG i. V. m. § 367 Abs. 2 Satz 2 AO uneingeschränkt auch zum Nachteil des Widerspruchsführers geändert werden können, dürfen Kommunalabgabenbescheide von der zuständigen Behörde gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. c SächsKAG grundsätzlich nur unter den besonderen Voraussetzungen der §§ 172 ff. AO aufgehoben oder geändert werden. Dies gilt auch dann, wenn sie noch nicht bestandskräftig und Gegenstand eines Rechtsbehelfsverfahrens sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b SächsKAG i. V. m. § 132 Satz 1 AO). Während des Gerichtsverfah-

rens darf dem Klagebegehren zwar durch die Behörde ganz oder teilweise abgeholfen werden, wie sich auch aus § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a letzter Halbsatz AO ergibt. Ohne besondere Rechtsgrundlage sind jedoch belastende Änderungen von Kommunalabgabenbescheiden außerhalb des Widerspruchsverfahrens ausgeschlossen. Dabei wirken nicht nur nachteilige materielle Änderungen belastend, sondern auch Änderungen, die die verfahrensrechtliche Stellung des Abgabepflichtigen verschlechtern (ausführlich m. w. N.: SächsOVG, Urt. v. 31. März 2014 - 5 A 124/13 -, juris Rn. 37 bis 39; u. a. mit Verweis auf: BFH, Urt. v. 9. Dezember 2009 - II R 39/07 -, juris Rn. 22; Beschl. v. 18. Januar 2008 - VII B 93/07 -, juris Rn. 6).

- 28 Letzteres wäre auch hier der Fall, sofern der Änderungsbescheid vom 23. August 2011 dahin ausgelegt oder umgedeutet würde, dass nunmehr für jedes der beiden Grundstücke des Klägers ein eigener Schmutzwasserbeitrag mittels eines zusammengefassten Bescheids festgesetzt werden soll. Dies wäre zwar für den Kläger materiell nicht nachteilig, weil sich die festgesetzte Beitragssumme auf beide Grundstücke aufteilen und der Beitrag dadurch jeweils nur anteilig auf den Grundstücken lasten würde (§ 24 SächsKAG). Jedoch hatte der Kläger bis dahin wegen Verstoßes gegen § 17 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG Anspruch auf die begehrte Aufhebung des Bescheids, was ihm genommen und somit seine verfahrensrechtliche Situation verschlechtern würde.
- 29 Für eine solche belastende Änderung fehlte am 23. August 2011 die Rechtsgrundlage. Das Widerspruchsverfahren war bereits abgeschlossen (§ 3 Abs. 1 Nr. 7 SächsKAG i. V. m. § 367 Abs. 2 Satz 2 AO). Die Änderung würde dem Begehren des Klägers auch nicht abhelfen, das auf die Aufhebung der Beitragsfestsetzung oder zumindest auf eine noch weitere Beitragsreduzierung wegen geringerer ansatzfähiger Geschoszahl gerichtet ist (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a letzter Halbsatz AO). Auch sonst bieten die §§ 172 ff. AO keine Grundlage für eine solche Änderung. § 173 AO greift nicht ein, weil sich durch die Aufteilung der festgesetzten Beitragssumme auf beide Buchgrundstücke die Abgabenhöhe nicht ändert. Für § 174 Abs. 1 AO fehlt der Antrag des Klägers, eine solche Änderung vorzunehmen. Anhaltspunkte für die mehrfache Berücksichtigung von Sachverhalten zugunsten des Klägers i. S. v. § 174 Abs. 2 AO gibt es ebenfalls nicht. Auch ein negativer Widerstreit gemäß § 174 Abs. 3 AO liegt nicht vor. § 174 Abs. 4 AO ist nicht anwendbar. Die Änderung der bisher festgesetzten Beitragshöhe im Änderungsbescheid vom 23. August 2011 berechtigt nach

dieser Vorschrift nicht zur gleichzeitigen Änderung der streitgegenständlichen Beitragsfestsetzung in anderer Hinsicht. Erforderlich ist die Änderung einer anderen als der streitgegenständlichen Abgabenfestsetzung aufgrund einer irrigen Sachverhaltsbeurteilung, die sodann zur Änderung auch der streitgegenständlichen Abgabenfestsetzung berechtigen kann (zu diesem Erfordernis vgl. u. a. BFH, Urt. v. 18. Februar 1997 - VIII R 54/95 -, juris Rn. 24; Urt. v. 8. Juli 1992 - XI R 54/89 -, juris Rn. 12 bis 17). Fälle der §§ 175, 175a und 176 AO sind vorliegend nicht gegeben. Schließlich berechtigt § 177 AO anlässlich einer zulässigen Änderung von Kommunalabgabenbescheiden, wie hier hinsichtlich der Beitragshöhe mittels Teilabhilfe im Änderungsbescheid vom 23. August 2011, nur zur Berichtigung weiterer materieller Fehler, soweit die zulässige Änderung reicht. § 177 AO ist selbst keine Korrekturvorschrift, sondern begrenzt lediglich die Wirkung von Korrekturvorschriften (vgl. BFH, Urt. v. 10. August 2006 - II R 24/05 -, juris Rn. 64/65). Weitere materielle Fehler, wie hier die Festsetzung eines gemeinsamen Schmutzwasserbeitrags für beide Grundstücke, hätten deshalb zwar, sofern sie dies hergeben, den Beklagten gemäß § 177 AO berechtigen können, im Änderungsbescheid vom 23. August 2011 die Beitragshöhe in geringerem Umfang zu reduzieren als dies geschehen ist. Sie berechtigen aber nicht zu Änderungen, die über die erfolgte Teilabhilfe (Beitragsreduzierung) hinausgehen, wie die nötige Aufspaltung der bisher gemeinsamen Beitragsfestsetzung für beide Grundstücke in getrennte Festsetzungen für jedes Grundstück.

- 30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 31 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Fall 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 schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr, die elektronische Aktenführung, die elektronischen Register und das maschinelle Grundbuch in Sachsen (Sächsische E-Justizverordnung - SächsEJustizVO) in der Fassung der Be-

kanntmachung vom 23. April 2014 (SächsGVBl. S. 291) in der jeweils geltenden Fassung 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 schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Sächsischen E-Justizverordnung 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 der Beschluss 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.:
Raden

Dehoust

Tischer

Beschluss vom 18. Dezember 2014

- 32 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 sowie § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG auf

32.200,92 €

festgesetzt.

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

gez.:
Raden

Dehoust

Tischer