



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau B.
M.

- Klägerin -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt T.
E.

gegen

den Abwasserzweckverband R.
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden
W.

- Beklagter -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte K.
T.

wegen

Herstellung eines Abwasseranschlusses

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Heinlein und die Richterin am Verwaltungsgericht Düvelshaupt ohne mündliche Verhandlung

am 16. Oktober 2007

für Recht erkannt:

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 17. September 2003 - 1 K 1389/02 - wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Beklagte wendet sich gegen ein Urteil, durch das die an die Klägerin gerichtete Anordnung zur Herstellung eines sog. Vollanschlusses an die öffentliche Kanalisation aufgehoben wurde.

Die Klägerin ist Eigentümerin des im Verbandsgebiet des Beklagten gelegenen Hausgrundstücks M in . Das auf diesem Grundstück anfallende Abwasser wird bislang in einer von der Klägerin im Jahre 1992 mit einer Genehmigung der damaligen E. AG errichteten Kleinkläranlage behandelt und in einen Mischkanal eingeleitet. Nach Angaben der Klägerin fließt ein Teil des Niederschlagswassers in einen benachbarten Bach.

Mit Bescheid vom 14.2.2002 verpflichtete der Beklagte die Klägerin, für das Hausgrundstück bis zum 25.2.2002 einen - in seinen technischen Einzelheiten näher umschriebenen - „Vollanschluss an das öffentliche Kanalnetz herzustellen“ (Entscheidungssatz Nr. 1). Zugleich ordnete der Beklagte an, dass die Klägerin „mit der Vollarbindung ... die vorhandene Kleinkläranlage“ ... auf ihre Kosten „außer Betrieb zu nehmen“ habe (Nr. 2). Unter Nr. 8 wird ausgeführt, dass die Verpflichtung der Klägerin zur Zahlung der „Vollanschlussgebühr“ mit dem „Zeitpunkt der geänderten Einbindung bzw. nach Ablauf der genannten Frist“ beginne.

Auf den Widerspruch der Klägerin hob das Landratsamt Vogtlandkreis mit Widerspruchsbescheid vom 22.7.2002 (zugestellt am 25.7.2002) Nr. 8 des Bescheids auf und wies den Wider-

spruch im Übrigen unter Hinweis auf den Anschluss- und Benutzungszwang nach § 3 der damaligen Abwasserbeseitigungssatzung des Beklagten von 1995 in der Fassung vom 15.1.1999 zurück. Entgegen dem Widerspruchsvorbringen der Klägerin komme es nicht auf die Nutzungsdauer ihrer Kleinkläranlage an. Soweit die Errichtung der Anlage mit öffentlichen Mitteln gefördert worden sei, hätten sich diese Mittel nach einer Abschreibungszeit von zehn Jahren zwischenzeitlich amortisiert.

Auf die am 16.8.2002 erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht Chemnitz mit Urteil vom 17.9.2003 - 1 K 1389/02 - den angefochtenen Bescheid mit der Begründung aufgehoben, die im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (Widerspruchsbescheid) maßgebliche Abwassersatzung sei - entgegen dem Beklagtenvorbringen - nicht ordnungsgemäß bekannt gemacht worden. Dies gelte auch für die während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens im Jahr 2001 erlassene Satzung.

Zur Begründung der vom Senat mit Beschluss vom 18.7.2005 - 4 B 886/03 - auf den Antrag des Beklagten zugelassenen Berufung führt der Beklagte aus:

Der angefochtene Bescheid könne zwar nicht auf die ursprüngliche Abwasserbeseitigungssatzung gestützt werden, weil diese nicht ordnungsgemäß bekannt gemacht worden sei. Mit der am 25.10.2003 im Amtsblatt (Kreis-Journal Vogtland) veröffentlichten Abwassersatzung des Beklagten liege nunmehr jedoch eine insgesamt wirksame Ermächtigungsgrundlage zur Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs vor. Die neue Satzung sei im vorliegenden Verfahren zu berücksichtigen, weil bei Dauerverwaltungsakten wie der Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung maßgeblich sei. Der angefochtene Bescheid beschränke sich nicht auf die Anordnung zur Herstellung des Vollanschlusses, sondern regle auch den dauerhaften Anschluss und die dauerhafte Nutzung. Der Beklagte könne schon aus verfahrensökonomischen Gründen nicht darauf verwiesen werden, auf der Grundlage der neuen Satzung einen neuen Bescheid zu erlassen. Die Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs liege im öffentlichen Interesse und sei nicht etwa unverhältnismäßig. Der Beklagte habe sich ermessensfehlerfrei für eine zentrale Abwasserentsorgung entschieden, wobei er zur Vermeidung eines Nachahmereffekts und aus fiskalischen Gründen einen möglichst hohen Anschlussgrad anstrebe.

Der Beklagte beantragt schriftsätzlich,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 17. September 2003 - 1 K 1389/02 - zu ändern und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt schriftsätzlich,
die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil. Entgegen den Ausführungen des Beklagten liege kein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung vor; die nachträglich erlassene Satzung könne den rechtswidrigen Bescheid nicht heilen. Soweit der Senat von einem Verwaltungsakt mit Dauerwirkung ausgehe, werde im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 28.1.1988, NJW 1988, 2056) eine Aufhebung des Bescheids bezogen auf den Zeitpunkt vor dem 11.9.2003 begehrt. Im Übrigen sei die Anordnung angesichts der erst 1992 genehmigten und errichteten Kleinkläranlage unverhältnismäßig. Die Aufrechterhaltung der bestehenden Verhältnisse beeinträchtige die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht. Im Stadtgebiet von Reichenbach gebe es nur wenige Neuanschlüsse, ein Nachahmungseffekt sei schon deshalb nicht zu befürchten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Senatsakten 4 B 886/03 und 4 B 507/05, die Gerichtsakte 1 K 1389/02 des Verwaltungsgerichts Chemnitz sowie die vorgelegte Behördenakte (1 Heftung) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Mit Einverständnis der Beteiligten entscheidet der Senat ohne mündliche Verhandlung (§ 125 Abs. 1, § 101 Abs. 2 VwGO).

Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat den angefochtenen Verwaltungsakt zu Recht aufgehoben; er ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Gegenstand des Klage- und Berufungsverfahrens ist der Bescheid des Beklagten vom 14.2.2002 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Vogtlandkreises vom 22.7.2002

(§ 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die - bereits im Widerspruchsverfahren aufgehobene - Nr. 8 des Ausgangsbescheids unterliegt nach dem erkennbaren Rechtsschutzbegehren der Klägerin von Anfang an nicht mehr der gerichtlichen Überprüfung.

Die so verstandene Anfechtungsklage ist zulässig und begründet.

Die zwischen den Beteiligten vorrangig streitige Rechtsfrage, ob für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheids die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung oder die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Senats maßgeblich ist, richtet sich nach dem anzuwendenden materiellen Recht, nicht etwa nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.4.1990, NVwZ 1991, 360; Beschl. v. 27.11.2000, Buchholz 232 § 26 BBG Nr. 40; SächsOVG, Urt. v. 24.5.2005, JbSächsOVG 13, 240 [246]). Enthält das - auszulegende - materielle Recht keine abweichende Regelung, ist mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die allgemeine Regel zugrunde zu legen, dass die letzte Behördenentscheidung für die gerichtliche Überprüfung bei einer Anfechtungsklage maßgeblich ist.

In Anwendung dieser Grundsätze gehen Rechtsprechung und Literatur davon aus, dass bei sog. Verwaltungsakten mit Dauerwirkung auch Änderungen der Sach- und Rechtslage berücksichtigt werden müssen, die bis zur letzten mündlichen Verhandlung eingetreten sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 28.1.1988, NJW 1988, 2056; NdsOVG, Beschl. v. 19.1.1993, NVwZ 1993, 1017; OVG NW, Beschl. v. 21.12.1993, NVwZ-RR 1994, 174; Gerhard, in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 113 Rn. 21; Wolff, in Sodan/Ziekow, 2. Aufl., § 113 Rn. 116, jeweils m.w.N.). Dies findet seine Begründung darin, dass sich Verwaltungsakte mit Dauerwirkung nicht auf ein einmaliges Handlungsgebot beschränken, sondern so wirken, als hätten sie einen „fortwährenden Regelungsgehalt“ und würden „immer zu jedem Augenblick neu erlassen“ (vgl. Wolff, aaO, § 113 Rn. 116 m.w.N.; kritisch zuletzt Wehr, BayVBl. 2007, 385 [386 ff.]).

Die streitige Frage, ob die gegenüber der Klägerin erlassene Anordnungen zur Herstellung eines sog. Vollanschlusses für die Abwasserentsorgung (Nr. 1 des Bescheids) und zur Außerbetriebnahme der vorhandenen Kleinkläranlage (Nr. 2 des Bescheids) als Verwaltungsakte mit Dauerwirkung anzusehen sind, kann letztlich offen bleiben, weil sie für das gerichtliche Verfahren nicht entscheidungserheblich ist.

Beschränken sich die vom Beklagten getroffenen Regelungen - worauf die Formulierung der beiden Entscheidungssätze hindeuten - auf einmalige Handlungsgebote (ohne Dauerwirkung), so ist für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit mangels anderweitiger materiellrechtlicher Regelung auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, also den Erlass des Widerspruchsbescheids vom 22.7.2002, abzustellen. Bezogen auf diesen Zeitpunkt ist der angefochtene Verwaltungsakt rechtswidrig, weil die als Ermächtigungsgrundlage erforderliche Abwassersatzung zu diesem Zeitpunkt mangels ordnungsgemäßer Bekanntmachung nicht wirksam zustande gekommen und deshalb nichtig war. Davon geht nunmehr auch der Beklagte aus.

Sollten die Anordnungen Nrn. 1 und 2 des Bescheids aus Sicht eines verständigen Empfängers sinngemäß zugleich als eine konkretisierte Anordnung des nach der Satzung dauerhaft geltenden Anschluss- und Benutzungszwangs - und damit als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung - zu verstehen sein, wie es der Beklagte unter Hinweis auf einen Beschluss des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts (Beschl. v. 19.1.1993, NVwZ 1993, 1017, für einen anders formulierten Bescheid) vertritt, ändert dies nichts an der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts. Bei dieser Beurteilung geht der erkennende Senat mit der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (Beschl. v. 21.12.1993, NVwZ-RR 1994, 410 f.) davon aus, dass jedenfalls ein noch nicht vollzogener Verwaltungsakt, der im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung wegen Fehlens der rechtlichen Voraussetzungen rechtswidrig war, nicht dadurch rechtmäßig wird, weil er wegen einer Änderung der Sach- oder Rechtslage nunmehr rechtmäßig erlassen werden dürfte. Vielmehr müssen die tatbestandlichen Voraussetzungen bei einem solchen Dauerverwaltungsakt grundsätzlich sowohl bei seinem Erlass als auch in der Folgezeit vorliegen (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 14. Aufl., § 113 Rn. 47; Wolff, aaO, Rn. 115). Daran fehlt es hier, weil zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung mangels ordnungsgemäßer Bekanntmachung keine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass des angefochtenen Bescheids bestand.

Der wegen der fehlenden Ermächtigungsgrundlage rechtswidrige Bescheid ist damit insgesamt aufzuheben, soweit er Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens ist.

Aus verfahrensökonomischen Belangen lässt sich - entgegen dem Beklagtenvorbringen - nichts anderes ableiten. Soweit die Auffassung vertreten wird, ein Normgeber könne bei spä-

teren Änderungen der Sach- oder Rechtslage unter bestimmten Voraussetzungen die Rechtmäßigkeit eines rechtswidrig erlassenen Verwaltungsakts „fingieren“ - etwa durch eine rückwirkende Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage (so Kopp/Schenke, aaO, § 113 Rn. 48) - liegt ein solcher Fall hier nicht vor. Insbesondere hat der Beklagte seine neue Abwassersatzung hinsichtlich der Regelungen über den Anschluss- und Benutzungszwang nicht rückwirkend zum Jahr 2002 in Kraft gesetzt. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, nach der es in bestimmten abgabenrechtlichen Fällen ausreichen kann, dass im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung eine wirksame Abgabensatzung besteht (vgl. Nachweise bei Gerhardt, aaO, § 113 Rn. 25), ist auf die landesrechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs (§ 14 SächsGemO) nicht anwendbar.

Nach alledem ist die Berufung des Beklagten zurückzuweisen.

Im Übrigen weist der Senat auf Folgendes hin:

Gestützt auf eine wirksame Abwassersatzung ist es dem Beklagten, der sich für ein zentrales Abwasserbeseitigungskonzept in dem hier maßgeblichen Gebiet entschieden hat, grundsätzlich nicht verwehrt, einen sog. Vollanschluss auch für solche Grundstücke zu verlangen, die über eine Kleinkläranlage verfügen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschl. v. 19.12.1997, ZfW 1998, 494 [495]) und des Sächsischen Obergerichts (Beschl. v. 8.8.2007 - 4 B 321/05 -, zur Veröffentlichung in SächsVBl. vorgesehen) ist der damit verbundene Eingriff in das Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG bzw. aus Art. 31 Abs. 1 SächsVerf gerechtfertigt. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass bei einem eventuellen Defekt oder bei der Stilllegung einer privaten Kläranlage ein Anschluss an die öffentliche Entsorgungsanlage gewährleistet sein muss. Hinzu kommt, dass die Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs neben dem Gewässerschutz auch eine gleichmäßige Verteilung der entstehenden Kosten auf möglichst alle Grundstücke gewährleisten soll (so ausdrücklich BVerwG, aaO). Soweit der Beklagte den Erlass eines neuen Bescheids zum Anschluss- und Benutzungszwang erwägt, wird er voraussichtlich jedoch auch zu prüfen haben, welche rechtliche Bedeutung der im Jahr 1992 von der damaligen E.

AG

erteilten Genehmigung - und eventuellen anderen Genehmigungen - zukommt.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, 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, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

gez.:

Meng

Heinlein

Düvelshaupt

Beschluss

Der Streitwert wird auch für das Berufungsverfahren gemäß § 72 Nr. 1 GKG n. F., § 13 Abs. 1 Satz 2 GKG a. F. auf 4.000,00 € (Auffangstreitwert) festgesetzt, weil sich die mit der streitigen Anordnung für die Klägerin verbundenen Kosten nicht feststellen lassen.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 25 Abs. 3 Satz 2 GKG a. F.).

gez.:

Meng

Heinlein

Düvelshaupt