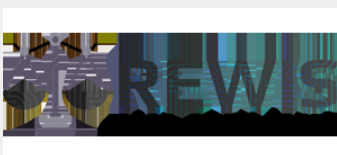


VerfGH München

# Vf. 6-VII-16

vom 23.03.2017

Unzulässigkeit einer gegen gemeindliche Beitrags- und Gebührensatzungen gerichteten Popularklage



REWIS: open. smart. legal.  
Datenbank für Rechtsprechung  
Angaben ohne Gewähr



URL: <https://rewis.io/s/u/oQNI/>  
VerfGH München  
None

# Vf. 6-VII-16 vom 23.03.2017

## Entscheidung | VerfGH München

### Leitsatz

Unzulässigkeit einer gegen gemeindliche Beitrags- und Gebührensatzungen gerichteten Popularklage, weil diese den Darlegungsanforderungen des Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG nicht gerecht wird.

### Tenor

1. Der Antrag wird abgewiesen.

2. Dem Antragsteller wird eine Gebühr von 750 € auferlegt.

I.

1. Die Popularklage richtet sich gegen § 5 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabensatzung des Marktes Hirschaid (BGS -WAS) vom 28. Oktober 2015 sowie gegen § 5 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 der Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung des Marktes Hirschaid (BGS - EWS) vom 28. Oktober 2015. Beide Satzungen sind am 1. Januar 2016 in Kraft getreten.

2. Die angegriffenen Vorschriften lauten wie folgt:

„1 a) Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabensatzung:

§ 5 Beitragsmaßstab (1) 1Der Beitrag wird nach der Grundstücksfläche und der Geschossfläche der vorhandenen Gebäude berechnet. 2Die beitragspflichtige Grundstücksfläche wird bei Grundstücken von mindestens 2.500 m<sup>2</sup> Fläche (übergroße Grundstücke) in unbeplanten Gebieten bei bebauten Grundstücken auf das 2,5-fache der beitragspflichtigen Geschossfläche, mindestens jedoch 2.500 m<sup>2</sup>, bei unbebauten Grundstücken auf 2.500 m<sup>2</sup> begrenzt.

§ 10 Verbrauchsgebühr (1) 1Die Verbrauchsgebühr wird nach der Menge des aus der Wasserversorgungseinrichtung entnommenen Wassers berechnet. 2Die Gebühr beträgt 1,52 € pro Kubikmeter entnommenen Wassers.



b) Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung:

§ 5 Beitragsmaßstab (1) 1Der Beitrag wird nach der Grundstücksfläche und der Geschossfläche der vorhandenen Gebäude berechnet. 2Die beitragspflichtige Grundstücksfläche wird bei Grundstücken von mindestens 2.500 m<sup>2</sup> Fläche (übergroße Grundstücke) in unbeplanten Gebieten bei bebauten Grundstücken auf das 2,5-fache der beitragspflichtigen Geschossfläche, mindestens jedoch 2.500 m<sup>2</sup>, bei unbebauten Grundstücken auf 2.500 m<sup>2</sup> begrenzt.

§ 10 Einleitungsgebühr (1) 1Die Einleitungsgebühr wird nach Maßgabe der nachfolgenden Absätze nach der Menge der Abwässer berechnet, die der Entwässerungseinrichtung von den angeschlossenen Grundstücken zugeführt werden. 2Die Gebühr beträgt 1,53 € pro Kubikmeter Abwasser.“

II.

3 Der Antragsteller rügt eine Verletzung der Grundrechte aus Art. 103 Abs. 1 und Art. 118 BV.

4 Die Verbrauchsgebühr für Wasser sei von bisher 1,30 € auf 1,52 € pro Kubikmeter und die Einleitungsgebühr für Abwasser von 1,52 € auf 1,53 € pro Kubikmeter erhöht worden. Es sei anzunehmen, dass über die Gebühren fremde Aufgaben mitfinanziert würden. Ob gegen das Kostendeckungsprinzip verstoßen worden sei, lasse sich anhand der Satzungen nicht beantworten; hierzu müsse die Beitrags- und Gebührenkalkulation offengelegt werden. Der Antragsteller habe Zweifel, ob sich die Gemeinde an die Vorgaben des Kommunalabgabengesetzes halte. Art. 103 Abs. 1 BV schütze ausnahmsweise auch vor der Auferlegung von Abgaben, wenn die Betroffenen dadurch übermäßig belastet und ihre Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigt würden. Dies sei der Fall, wenn über die Beiträge und Gebühren für Wasser und Abwasser andere, sachfremde Aufgaben finanziert würden. Nach Meinung des Antragstellers versuche die Gemeinde, ihren stark strapazierten Haushalt über die Beiträge und Gebühren auszugleichen; darin liege eine Enteignung. Zum Beweis dafür, dass eine rechtswidrige Querfinanzierung vorliege, seien der erste Bürgermeister und der Kämmerer der Gemeinde Hirschaid als Zeugen zu vernehmen. Außerdem werde beantragt, die Gemeinde zu verpflichten, ihre Beitrags- und Gebührenkalkulationen sowie sonstigen Unterlagen zur Berechnung der Wasser- und Abwasserkosten vorzulegen.

5 Für die in § 5 Abs. 1 BGS - WAS und in § 5 Abs. 1 BGS - EWS enthaltene finanzielle Entlastung größerer Grundstücke fehle ein sachlicher Grund. Sie verstoße daher gegen Art. 118 Abs. 1 BV, der eine Gleichbehandlung aller Grundstücke beim Beitragsmaßstab gebiete. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb ein im Gemeindegebiet ansässiger übergroßer Gewerbebetrieb kleinen Haushalten gleichgestellt werde. Die genannten Bestimmungen widersprächen auch dem im Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 BV) enthaltenen Bestimmtheitsgrundsatz, da

nicht klar werde, welcher Maßstab bei unbebauten und welcher bei bebauten Grundstücken gelten solle.

### III.

- 6 1. Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren nicht beteiligt.
- 7 2. Die Bayerische Staatsregierung hat von einer Äußerung abgesehen.
- 8 3. Die Gemeinde Hirschaid hatte Gelegenheit zur Stellungnahme.

### IV.

9 Die Popularklage ist unzulässig.

10 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts. Dazu zählen die angegriffenen satzungsrechtlichen Bestimmungen.

11 Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört ferner, dass der Antragsteller substantiiert darlegen muss, inwiefern die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Meinung zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch steht (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Unzulässig ist die Popularklage, wenn und soweit eine als verletzt bezeichnete Norm der Verfassung kein Grundrecht gewährt. Sie ist weiter unzulässig, wenn zwar ein Grundrecht als verletzt gerügt wird, eine Verletzung der entsprechenden Norm nach Sachlage aber von vornherein nicht möglich ist, weil der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt wird. Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn ein Antragsteller lediglich behauptet, dass die angegriffene Rechtsvorschrift nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Der Antragsteller muss seinen Vortrag vielmehr so präzisieren, dass der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnorm berührt ist. Die zur Überprüfung gestellten Tatsachen und Vorgänge müssen dies zumindest als möglich erscheinen lassen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 21.2.1986 VerfGHE 39, 17/21; vom 12.4.1988 VerfGHE 41, 33/36 f.; vom 21.7.2011 BayVBl 2011, 695; vom 4.5.2012 VerfGHE 65, 73/81).

12 2. Diesen Darlegungsanforderungen wird die Popularklage nicht gerecht.

13 a) Soweit der Antragsteller eine Verletzung des Eigentumsgrundrechts (Art. 103 Abs. 1 BV) rügt, fehlt es an einer nachvollziehbaren Begründung dafür, inwiefern

durch die - nach seiner Auffassung ungerechtfertigte - Höhe der Verbrauchs- bzw. Einleitungsgebühren (§ 10 Abs. 1 Satz 2 BGS - WAS bzw. § 10 Abs. 1 Satz 2 BGS - EWS) in dieses Grundrecht eingegriffen worden sein könnte.

- 14 Der Antragsteller geht zwar im Ansatz zutreffend davon aus, dass die Auferlegung von Geldleistungspflichten, die lediglich das Vermögen und nicht einen konkreten Eigentumsgegenstand betreffen, den Schutzbereich des Grundrechts auf Eigentum nur berührt, wenn die Abgabe die Pflichtigen unverhältnismäßig belastet und ihre Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigt (vgl. VerfGH vom 19.6.2009 VerfGH 62, 113/119; vom 12.1.2015 BayVBl 2015, 522 Rn. 35; BVerfG vom 29.9.2001 - 2 BvR 1404/01 - juris Rn. 3 m. w. N.). Damit unvereinbar ist aber seine Annahme, ein solcher Ausnahmefall liege dann vor, wenn über die Wasser- und Abwassergebühren sachfremde Aufgaben finanziert würden. Die (im Übrigen durch keine konkreten Tatsachen belegte, sondern lediglich behauptete) Missachtung der Zweckbindung der Abgaben als Finanzierungsinstrument der gemeindlichen Wasserversorgungs- bzw. Entwässerungseinrichtungen besagt allein noch nichts darüber, ob die Zahlungspflichtigen dadurch übermäßig belastet und in ihren Vermögensverhältnissen grundlegend beeinträchtigt werden. Für eine solche erdrosselnde Wirkung hat der Antragsteller nichts vorgetragen; sie lässt sich auch nicht aus der absoluten Höhe der aktuellen Gebührensätze entnehmen (Wasser 1,52 €/m<sup>3</sup>, Abwasser 1,53 €/m<sup>3</sup>). Die vom Antragsteller gestellten Beweisanträge bezüglich der Gebührenkalkulation können die substantiierte Darlegung eines möglichen Grundrechtsverstößes nicht ersetzen und sind überdies ihrem Inhalt nach ungeeignet, eine Berührung des Schutzbereichs der Eigentumsfreiheit zu belegen.
- 15 b) Auch eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) hat der Antragsteller nicht substantiiert dargelegt. Sein allgemeiner Einwand, für die Begrenzung der beitragspflichtigen Grundstücksfläche bei sog. übergroßen Grundstücken (§ 5 Abs. 1 Satz 2 BGS - WAS bzw. § 5 Abs. 1 Satz 2 BGS - EWS) fehle ein sachlicher Grund, lässt nicht erkennen, weshalb die unterschiedliche Grundstücksgröße als Anknüpfungspunkt für eine differenzierende Regelung unzulässig sein soll.
- 16 Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Der Gleichheitssatz verbietet Willkür. Er verlangt keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Dem Normgeber bleibt es überlassen, nach seinem Ermessen zu entscheiden, auf welche Weise er dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung tragen will. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, d. h. wenn für die getroffene Regelung

jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.7.1995 VerfGHE 48, 109/114; vom 28.4.2015 BayVBl 2015, 594 Rn. 25; vom 28.9.2016 NVwZ-RR 2016, 962 Rn. 54).

- 17 Die bloße Rechtsbehauptung des Antragstellers, der Gleichheitssatz gebiete eine Gleichbehandlung aller Grundstücke beim Beitragsmaßstab, genügt danach nicht, um einen möglichen Grundrechtsverstoß darzulegen. Der Antragsteller hätte vielmehr erläutern müssen, weshalb insoweit - seiner Meinung nach - gleich liegende Sachverhalte vorliegen. Dabei hätte er auch die den Satzungsgeber bindenden Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes in den Blick nehmen müssen. Danach ist, wenn die Vorteile der Beitragspflichtigen verschieden hoch sind, eine entsprechende Abstufung vorzunehmen (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 KAG); für übergroße Grundstücke in unbepflanzten Gebieten muss in der Beitragssatzung für leitungsgebundene Einrichtungen eine Begrenzung der beitragspflichtigen Grundstücksfläche enthalten sein (Art. 5 Abs. 2 Satz 6 KAG). Die letztgenannte Verpflichtung, die für alle nach dem 1. Januar 1994 erlassenen oder hinsichtlich des Beitragsmaßstabs geänderten Satzungen gilt (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 KAG), war aus Sicht des Gesetzgebers gerechtfertigt, weil der durch den Beitrag abzugeltdete Vorteil nicht proportional zur Grundstücksfläche ansteigt (vgl. LT-Drs. 12/11938 S. 2 zu Art. 5 Abs. 2 Satz 5 KAG a. F.). Nach dieser Einschätzung, die von der fachgerichtlichen Rechtsprechung geteilt wird (BayVGH vom 27.1.1978 BayVBl 1978, 374; vom 3.2.1995 BayVBl 1996, 342; vgl. auch BVerwG vom 10.6.1981 NVwZ 1982, 246/248 f. zur gleichgelagerten Problematik bei Erschließungsbeiträgen), besteht bei übergroßen Grundstücken ein gewichtiger sachlicher Grund für eine beitragsrechtliche Privilegierung. Weshalb diese Annahme unzutreffend sein soll, legt der Antragsteller nicht dar.
- 18 Das gesetzliche Gebot der Flächenbegrenzung nach Art. 5 Abs. 2 Satz 6 KAG liegt auch den vom Bayerischen Staatsministerium des Innern veröffentlichten Mustern einer Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabensatzung (AllMBl 2008 S. 824) bzw. zur Entwässerungssatzung (AllMBl 2008 S. 350) zugrunde, deren Formulierungen die Gemeinde Hirschaid in den angegriffenen Vorschriften des § 5 Abs. 1 Satz 2 BGS - WAS bzw. des § 5 Abs. 1 Satz 2 BGS - EWS wörtlich übernommen hat. Sie hat dabei in Ausübung des ihr insoweit zustehenden weiten Beurteilungsspielraums (vgl. BayVGH vom 2.10.1997 - 23 B 95.3248 - juris Rn. 20 f.) die Grenze, ab welcher nach den örtlichen Verhältnissen ein „übergroßes“ Grundstück anzunehmen ist, auf 2.500 m<sup>2</sup> festgesetzt. Dass dieser Schwellenwert, der in dem von der Rechtsprechung konkretisierten gesetzlichen Rahmen verbleibt (vgl. BayVGH vom 28.10.1999 - 23 N 99.1354 - juris Rn. 32; Stadtlöder in Schieder/Happ, Bayerisches Kommunalabgabengesetz, Art. 5 Rn. 160 m. w. N.), die aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz abzuleitenden Grenzen der Gestaltungsfreiheit des örtlichen Satzungsgebers überschreiten könnte, hat der Antragsteller nicht einmal ansatzweise dargelegt.



c) Auf eine mögliche Verletzung des Gebots der Normklarheit und -bestimmtheit, das im Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV enthalten ist (vgl. VerfGH vom 24.2.1988 VerfGHE 41, 17/24; vom 13.3.2012 VerfGHE 65, 61/69), kann die Popularklage für sich allein nicht gestützt werden, weil die genannte Verfassungsnorm kein Grundrecht verbürgt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 29.6.2004 VerfGHE 57, 62/65; vom 23.8.2012 BayVBI 2013, 17/18; vom 9.5.2016 BayVBI 2016, 625 Rn. 101). Darüber hinaus hat der Antragsteller nicht in der gebotenen Weise nachvollziehbar begründet, worin die Unklarheit im Hinblick auf den für unbebaute und für bebaute Grundstücke geltenden Maßstab bestehen soll und weshalb sie sich auch mithilfe der anerkannten Auslegungsmethoden nicht beheben ließe.

V.

20 Es ist angemessen, dem Antragsteller eine Gebühr von 750 € aufzuerlegen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 VfGHG).

gez. Küspert gez. Lückemann gez. Dr. Zöllner Mette Ruderisch Peter Kersten Dhom Dr. Zorn

