

Nr. 277

Zur Verwendung nicht legaldefinierter Rechtsbegriffe in einer Abwassergebührensatzung und rückwirkenden Heilung einer nichtigen Satzung

SächsOVG, Urteil vom 20.05.2019 - Az: 5 A 100/16

Leitsätze:

1. Die Verwendung des nicht legaldefinierten Rechtsbegriffs der „Wohneinheit“ in einer Abwassergebührensatzung begründet keinen Bestimmtheitsmangel der Satzung.
2. Führen Mängel einzelner Satzungsregelungen zur Gesamtnichtigkeit der Satzung, kann die Satzung, solange sie nicht in einem Normenkontrollverfahren für unwirksam erklärt wurde, auch durch Änderungssatzung mit Heilungswirkung geändert werden.

Tatbestand:

Die Beklagte wendet sich mit ihrer Berufung gegen die Aufhebung der Festsetzung von Abwassergrundgebühren durch das Verwaltungsgericht. Der Kläger ist Eigentümer des Grundstücks ..., das mit einem Wohnhaus bebaut ist, welches sich im Veranlagungszeitraum in sanierungsbedürftigem Zustand befand. Nach dem Fortfall einer vormals für leerstehende Wohneinheiten gewährten Befreiung von der Abwassergrundgebühr zum 1. Januar 2007 ist zwischen den Beteiligten neben der Frage der Wirksamkeit der Abgabensatzung streitig, wie viele Wohneinheiten sich auf dem Grundstück befinden.

Die Erhebung der Abwasserabgaben erfolgte durch den Abwasserzweckverband L..., dessen Mitglied die Beklagte war. Der Abwasserzweckverband wurde zum 31. Dezember 2018 aufgelöst. Die Abwassergebührensatzung des Abwasserzweckverbands L... vom 20. Dezember 2002, zuletzt geändert durch die 1. Änderungssatzung vom 13. Januar 2004 (AbwS 2004), enthielt u. a. folgende Regelungen:

[...]

(1) Die Abwassergebühr wird nach der Abwassermenge (m³) als Verbrauchsgebühr und der Anzahl der Wohneinheiten (WE) zuzüglich der Anzahl der Gewerbeeinheiten (GE) als Grundgebühr entsprechend der Anlage - Abwassergebühren - ermittelt und bemessen, die für das an die öffentliche Abwasseranlage angeschlossene Grundstück anfällt. (§ 4 Abs. 1)

(2) Die Berechnung der Grundgebühr erfolgt unabhängig von der jeweiligen Ableseperiode für jeweils 12 Monate.

[...]

Mit der 4. Änderungssatzung vom 17. Oktober 2013, die rückwirkend zum 1. Januar 2007 in Kraft trat, wurde in die Abwassergebührensatzung 2007 folgender § 3a eingefügt:

„§ 3a Begriffsbestimmungen

(1) Als Wohneinheit (WE) gelten zum dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmte oder genutzte Räume, die entweder nach ihrer Anordnung (beispielsweise durch eine Wohnungsabschlusstür) oder, wenn eine Wohnungsabschlusstür fehlt, nach ihrem tatsächlichen Gebrauch zusammen genutzt werden. Zur Mindestausstattung einer Wohneinheit gehören Koch- und Wascheinrichtungen sowie mindestens die Mitbenutzungsmöglichkeit einer Etagen- bzw. Außentoilette. Räume, die die Voraus-

setzungen nach Satz 2 nicht erfüllen, sind der Wohneinheit zuzuordnen, in der die genannten Bedürfnisse befriedigt werden. Als zum dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmte und genutzte Räume gelten insbesondere Räume, die nach Buch 2, Abschnitt 8, Titel 5, Untertitel 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches (§§ 549 ff. BGB) im Falle ihrer Nutzungsüberlassung an Dritte als Wohnraum angesehen werden, sowie Räume, die Wohnung im Sinne des Gesetzes über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht sind.

(2) Als Gewerbeeinheit (GE) gelten die nicht zum dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmten oder genutzten Räume, die insbesondere gewerblichen, landwirtschaftlichen, freiberuflichen, künstlerischen Zwecken oder Zwecken der öffentlichen Verwaltung dienen und entweder nach ihrer Anordnung (beispielsweise durch Eingangstüren) oder, wenn Eingangstüren fehlen, nach ihrem tatsächlichen Gebrauch zusammen genutzt werden. Zur Mindestausstattung einer Gewerbeeinheit gehören eine Handwaschgelegenheit sowie mindestens die Mitbenutzungsmöglichkeit einer Etagen- oder Außentoilette. Räume, die die Voraussetzungen nach Satz 2 nicht erfüllen, sind der Gewerbeeinheit zuzuordnen, in der die genannten Bedürfnisse befriedigt werden.

(3) Räume, die als Wohneinheit oder Gewerbeeinheit anzusehen sind, verlieren nicht dadurch ihre Eigenschaft als Wohneinheit oder Gewerbeeinheit, dass sie vorübergehend ungenutzt sind oder leer stehen.”

[...]

Mit Bescheid vom 27. September 2007 erhob der Abwasserzweckverband L... gegenüber dem Kläger Abwassergebühren für den Zeitraum „25. Juli 2006 - 31. Dezember 2006“ in Höhe von insgesamt 34,97 EUR (davon 9,42 EUR Verbrauchsgebühren und 25,55 EUR Grundgebühren) sowie für den Zeitraum „1. Januar 2007 - 23. Juli 2007“ in Höhe von insgesamt 152,35 EUR (davon 9,27 EUR Verbrauchsgebühren und 143,08 EUR Grundgebühren). Mit Anschreiben vom selben Tag teilte der Abwasserzweckverband L... dem Kläger mit, dass die vom 18. Januar 2006 gewährte Grundpreisbefreiung zum 1. Januar 2007 aufgehoben werde; die Anzahl der zu berechnenden Wohneinheiten ändere sich von einer auf vier.

Mit seinem gegen den Gebührenbescheid eingelegten Widerspruch machte der Kläger geltend, die Aufteilung in mehrere Wohneinheiten sei bereits im ersten Halbjahr 2007 aufgehoben worden. Seine Eigentümerentscheidung sei vom Zweckverband zu respektieren. Die aufgehobenen Wohneinheiten existierten nicht mehr. Das Haus werde als eine Einheit genutzt. Der bestehende Mietvertrag sei dementsprechend einvernehmlich in die Vermietung einer Teilwohnung geändert worden. Der faktische Zustand erlaube gerade noch eine Nutzung als Einfamilienhaus, da nur eine provisorische Dusche vorhanden sei. Eine funktionierende Ausstattung für eine Nutzung durch mehrere Wohneinheiten fehle. Wegen starker aufsteigender Feuchte seien im ganzen Erdgeschoss ohne neue Baumaßnahmen ein dauernder Aufenthalt von Personen und eine Wohnnutzung unzulässig.

[...]

Der Widerspruch des Klägers wurde mit Widerspruchsbescheid vom 21. Juli 2008 zurückgewiesen.
[...]

Mit seiner Klage wendet sich der Kläger gegen den Bescheid des Beklagten vom 27. September 2007 insoweit, als dort eine Erhebung von Grundgebühren auf der Grundlage von mehr als einer Wohneinheit erfolgte. Er macht geltend, bereits vor langer Zeit habe er die Aufteilung des Hauses in mehrere Wohnungen aufgehoben. Der faktische Zustand des Hauses erlaube gerade noch die Nutzung als Einfamilienhaus, weil sich nur eine provisorische Dusche im Anwesen S... L..., befinde. Für mehrere Wohneinheiten fehlten „die Voraussetzungen“, eine Nutzung durch mehrere Mietparteien

finde nicht statt und könne auch nicht stattfinden. „Die Mindestausstattung“ sei nicht gegeben, um mehrere Wohneinheiten unterstellen zu können.

Die Beklagte verwies demgegenüber erstinstanzlich auf die Eigenangaben der Eigentümerin vom 3. April 1995. Die Angaben des jeweiligen Grundstückseigentümers seien der Abgabenerhebung solange zugrunde zu legen, bis der Grundstückseigentümer entsprechend seiner sich aus der Abgabenordnung und der Abwassergebührensatzung ergebenden Mitwirkungspflicht eine Veränderung der abgabenrelevanten Tatsachen mitteile. Selbst beim Vor-Ort-Termin vom 10. Oktober 2007 hätten noch vier Wohnungen festgestellt werden können. Man habe sich „darauf verständigt“, dass für den neuen Veranlagungszeitraum „zunächst nur akzeptiert werde“, dass die im ersten Obergeschoss befindlichen zwei 2-Zimmer-Wohnungen „zusammengefasst“ würden. Im gesamten Veranlagungszeitraum seien aber noch vier Wohnungen i. S. d. Satzung vorhanden gewesen.

Mit Urteil vom 19. November 2013 hat das Verwaltungsgericht Chemnitz der Klage stattgegeben und die Grundgebührenfestsetzung aufgehoben, soweit für den Zeitraum 1. Januar 2007 - 23. Juli 2007 mehr als 35,77 EUR festgesetzt worden sind, weil die im Zeitraum 1. Januar 2007 - 23. Juli 2007 geltende Abwassergebührensatzung des Beklagten vom 20. Dezember 2002, zuletzt geändert durch die 2. Änderungssatzung vom 19. Dezember 2006 (AbwS 2007), gesamtnichtig sei, da der dort für die Bemessung der Grundgebühren verwendete Begriff der Wohneinheit - wie auch der Begriff der Gewerbeeinheit - nicht definiert und auch sonst nicht bestimmbar sei. Es gebe keinen allgemein üblichen Begriff der Wohneinheit. Der Begriff werde in Baulexika, vom Statistischen Bundesamt und in § 21a Abs. 2 Satz 2 InVorG unterschiedlich definiert. Auch mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden lasse sich nicht erschließen, welcher der unterschiedlichen Wohneinheitenbegriffe im vorliegenden Fall Geltung beanspruchen solle. Das Fehlen eines zumindest bestimmbareren konkreten Inhalts dieses in der Satzung verwendeten Begriffs führe zur Unwirksamkeit der Regelungen des Grundgebührenmaßstabs und der Grundgebührenhöhe und in der Folge zur Unwirksamkeit der Satzung insgesamt. Hieran ändere auch die rückwirkend zum 1. Januar 2007 in Kraft gesetzte 4. Änderungssatzung vom 17. Oktober 2013 nichts, mit der in die Satzung durch § 3a Abs. 1 AbwS 2007 eine Legaldefinition des Begriffs der Wohnungseinheit eingefügt wurde, weil eine Satzung, die sich aufgrund der Unwirksamkeit einer wesentlichen Norm insgesamt als nichtig erweise, als rechtlich nicht existente Satzung nicht geändert und deshalb auch nicht durch eine bloße Änderungssatzung geheilt werden könne, sondern neu erlassen werden müsse. Es könne offen bleiben, ob ein Bestimmtheitsmangel auch in der Verwendung des Begriffs „Abgabestelle“ liege (Hinweis auf SächsOVG, Urt. v. 4. Juli 2012 - 5 C 34/09 -).

Der Senat hat auf den Antrag der Beklagten mit Beschluss vom 8. Februar 2016 die Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils zugelassen.

Die Beklagte hat ihre Berufung am 7. März 2016 begründet und führt aus, der Begriff der „Wohneinheit“ sei auch ohne die rückwirkend geregelte Legaldefinition des § 3a Abs. 1 AbwS 2007 hinreichend bestimmt, weil er nach dem natürlichen Begriffsverständnis eine in sich abgeschlossene und selbstständig vermietbare Wohnung bezeichne. Aus der Verwendung des Begriffs im Rahmen einer Abwassersatzung ergebe sich überdies auch klar, dass weiter Voraussetzung sei, dass die Wohneinheit zur Abwasserentstehung beitrage. Dies folge auch aus der Anwendung der anerkannten Auslegungsmethoden. Nichts anderes regle nun § 3a Abs. 1 AbwS 2007. Die Rechtsprechung habe im Übrigen die Aufgabe, etwaige Unklarheiten über den Anwendungsbereich einer Norm im Wege der Präzisierung und Konkretisierung auszuräumen. Rechtsfehlerhaft sei es jedenfalls, aus einer Unwirksamkeit der Satzungsregelungen zu den Grundgebühren auf eine Gesamtnichtigkeit der Satzung zu schließen. Bereits dieser Umstand führe dazu, dass die nachträgliche Satzungsänderung nicht rechtlich unbeachtlich sein könne. Im Übrigen sei die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts auch deshalb zu beanstanden, weil auch schwebend unwirksame Normen Änderungen unterzogen werden könnten und weil zudem ein Normgeber mit nachträglichen Änderungen einer Norm zu-

gleich zum Ausdruck bringe, dass er die bereits vorhandene Regelung in seinen Willen aufnehme und als eigene Regelung anerkenne. Deshalb könne auch eine zunächst nichtige Satzungsregelung durch eine Änderungssatzung rückwirkend geheilt werden.

[...]

Der Kläger beantragt, die Berufung des Beklagten zurückzuweisen. Er stützt sich auf die Gründe des verwaltungsgerichtlichen Urteils und führt aus, das Wort „Wohneinheit“ werde nicht umgangssprachlich genutzt, sondern stelle einen Fachbegriff dar, für den eine möglichst eindeutige und gleichbleibende Definition wichtig sei. Verwendet werde meist eine Definition, wonach eine Wohneinheit eine nach außen abgeschlossene Unterkunft darstelle, in der ein Haushalt geführt werden könne. Würden in einem Gebäude mehrere Wohneinheiten von einem Haushalt genutzt, so würden sie als eine einzelne Wohneinheit bewertet. Erforderlich sei außerdem, dass die für die Führung des selbstständigen Haushalts notwendigen Nebenräume vorhanden seien. Maßgeblich sei das übliche Allgemeinbild einer Wohneinheit in der Bundesrepublik. Erforderlich seien Küche, Bad und Toilette. Unabhängig von einer Nichtigkeit der Abwassergebührensatzung sei seiner Klage deshalb stattzugeben, weil im betreffenden Zeitraum die für das Vorhandensein mehrerer Wohneinheiten erforderlichen Voraussetzungen nicht gegeben gewesen seien. Die Ausstattung des Hauses entsprechend den neuzeitigen soziokulturellen Verhältnissen sei für keine andere angemessene Nutzung als eine Nutzung als Einfamilienhaus geeignet. Das „Einfamilienhaus“ S..., L..., sei seit mehreren Jahren nicht bewohnbar; es müsse erst instandgesetzt bzw. renoviert werden, bevor es bewohnt werden könne. Es verfüge nicht über Bad, WC (nur TC im Hof) und eine betriebsfähige Küche. Das Haus habe nur einen Stromanschluss mit einem Stromzähler und einen Wasseranschluss (z. Zt. stillgelegt), einen Hauseingang von der Straße, einen Gasanschluss sowie Heizmöglichkeiten mit 4 Einzelöfen für feste Brennstoffe. Es seien keine „Wohnungseingangstüren (F 30) mit den für solche erforderlichen Eigenschaften“ im Haus vorhanden gewesen. Das Haus sei stark renovierungsbedürftig und deshalb nicht bewohnbar gewesen. Das Haus sei nicht unterkellert und das gesamte Erdgeschoss habe wegen aufsteigender Feuchtigkeit nicht zu Wohnzwecken genutzt werden können. Die Räume seien, soweit nicht bewohnt, sehr stark renovierungsbedürftig und deshalb auch nicht bewohnbar gewesen. Auch die zwei bewohnten Zimmer seien später im unbenutzbaren Zustand hinterlassen worden, Wasseranschluss und Gasanschluss seien später stillgelegt worden. Für seine Entscheidung, die ehemalige Aufteilung des Hauses in mehrere Wohneinheiten „auch verwaltungstechnisch“ aufzuheben, habe außer dem faktischen Nichtvorhandensein von Wohneinheiten im Haus auch die Tatsache gesprochen, dass sich in L... und Umgebung der Anteil der vorhandenen Wohnfläche je Einwohner nachhaltig erhöht habe, sodass es sinnvoll erschienen sei, eher ein Einfamilienhaus als mehrere Wohnungen zu haben. Dieser Vorgang bedürfe keines amtlichen Verfahrens. Er habe entsprechend dieser Eigentümerentscheidung, die er am 28. Juni 2007 mitgeteilt habe, am 10. Oktober 2007 beantragt, die vom Abwasserzweckverband L... noch „administrativ geführte“ Anzahl von Wohneinheiten auf die vom Kläger entsprechend seiner Entscheidung für richtig gehaltene Anzahl zu ändern und habe hierbei mitgeteilt, dass das Objekt in Zukunft als Einfamilienhaus noch umgebaut werde und auch dann eine Einfamilienhaus bleibe. Auch bei der Begehung vom 10. Oktober 2007 habe er zum Ausdruck gebracht, dass das Haus nicht nur rechtlich, sondern auch nach dem faktischen Stand höchstens eine Wohneinheit darstelle, und eine Nutzung als mehrere Wohneinheiten faktisch nicht möglich sei. Es sei Ausfluss seiner Eigentümerrechte, die Entscheidung in dieser Angelegenheit so zu treffen.

[...]

Aus den Gründen:

Die zulässige Berufung der Beklagten hat Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Unrecht stattgegeben. Der Bescheid vom 27. September 2007 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21.

Juli 2008 ist in seinem klagegegenständlichen Umfang rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

[...]

Die angegriffene Grundgebührenfestsetzung kann sich auf eine wirksame satzungsrechtliche Grundlage stützen (hierzu unter Nr. 1), nach der die festgesetzte Grundgebühr im angefochtenen Umfang rechtmäßig ist (hierzu unter Nr. 2).

1. Gemäß § 2 Abs. 1, § 9 Abs. 1 SächsKAG können die Gemeinden und Landkreise für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen aufgrund einer Satzung Benutzungsgebühren erheben. Satzungsrechtliche Grundlage für die klagegegenständliche Grundgebührenfestsetzung, welche ausschließlich den Zeitraum Januar 2007 - Juli 2007 betrifft, ist die Abwassergebührensatzung vom 20. Dezember 2002 in der zuletzt durch die 2. Änderungssatzung vom 19. Dezember 2006 geänderten Fassung (AbwS 2007), die rückwirkend zum 1. Januar 2007 durch die 4. Änderungssatzung vom 17. Oktober 2013 geändert wurde. Die Regelungen der Satzung zur Grundgebührenerhebung sind im entscheidungserheblichen Umfang materiell rechtmäßig. Die vom Verwaltungsgericht angestellten Erwägungen zur mangelnden Bestimmtheit der Satzung (hierzu unter Buchst. a) und zur fehlenden Heilbarkeit einer gesamtничtigen Satzung durch Änderungssatzung (hierzu unter Buchst. b), auf die der Kläger sich beruft, greifen nicht durch. Weitere Verstöße der entscheidungserheblichen Satzungsbestimmungen zur Grundgebührenerhebung gegen höherrangiges Recht sind nicht vorgetragen und vorliegend auch nicht ersichtlich (hierzu unter Buchst. c).

a) Die Regelungen der Abwassergebührensatzung 2007 zur Grundgebührenerhebung waren bereits vor der Einführung der Legaldefinitionen der 4. Änderungssatzung vom 17. Oktober 2013 hinreichend bestimmt.

aa) Das Bestimmtheitsgebot als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips verlangt, dass Ermächtigungen zur Vornahme belastender Verwaltungsakte nach Inhalt, Gegenstand und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt sind, so dass die Eingriffe messbar und im gewissen Umfang für den Betroffenen voraussehbar und berechenbar sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12. November 1958 - 2 BvL 4, 26, 40/56 BVerfGE 8, 274, 325). Auch Abgabensatzungen müssen dem Bestimmtheitsgebot entsprechen. Insbesondere der Abgabentatbestand, der Maßstab als Bemessungsgrundlage und der Abgabensatz müssen so bestimmt sein, dass das Entstehen und die Höhe der Abgabenschuld für den Abgabepflichtigen zumindest ansatzweise voraussehbar sind. Der Abgabenschuldner soll in die Lage versetzt werden, ohne spezielle Rechts- oder sonstige Kenntnisse aus der Satzung heraus zu erkennen, aus welchem Grunde und unter welchen Voraussetzungen er abgabepflichtig ist (SächsOVG, Urt. v. 7. März 2012 - 5 C 9/10 -Rn. 30). Im Abgabenrecht hat das Bestimmtheitsgebot in erster Linie die Funktion, Vorschriften auszuschließen, die in Folge ihrer Unbestimmtheit dem Aufgabenträger die Möglichkeit einer rechtlich nicht hinreichend überprüfbaren willkürlichen Handhabung eröffnen. Dies setzt dem Erfordernis der Bestimmtheit im Abgabenrecht Grenzen und reduziert dieses Erfordernis auf die dem jeweiligen Sachzusammenhang angemessene Bestimmtheit. Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot bei Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe liegt erst dann vor, wenn es wegen der Unbestimmtheit nicht mehr möglich ist, objektive Kriterien zu gewinnen, die eine willkürliche Handhabung durch den Aufgabenträger ausschließen (BVerwG, Beschl. v. 26. Oktober 1989 - 8 B 59.89 -, Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 113). Dies schließt es nicht aus, in der Abgabensatzung unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden, die nach objektiven Kriterien auszulegen und im vollen Umfang gerichtlich nachprüfbar sind. Die Auslegungsbedürftigkeit einer Vorschrift als solche nimmt dieser nicht die rechtsstaatlich notwendige Bestimmtheit (BVerfG, Beschl. v. 14. März 1967 - 1 BvR 334/61 -, BVerfGE 21, 209, 215). Der Bestimmtheitsgrundsatz erfordert auch nicht, dass jeder Zweifel über das Auslegungsergebnis ausgeschlossen ist (OVG Schl.-H., Urt. v. 19. Mai 2010 - 2 KN 2/09 -, KStZ 2010, 211, juris Rn. 50). Es genügt den Anforderungen an die Bestimm-

heit einer Satzungsvorschrift, wenn Auslegungsschwierigkeiten mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden können (ThürOVG, Beschl. v. 12. Juli 2002 - 4 ZEO 243/00 -, NVwZ-RR 2003, 229 = ThürVB1. 2003, 83 = juris Rn. 7; zum Ganzen: SächsOVG, Urt. v. 4. Juli 2012 5 C 34/09 -, juris Rn. 126 f.).

bb) Gemessen hieran begründet die Verwendung des nicht legaldefinierten Begriffs „Wohneinheit“ keine unzureichende Bestimmtheit der Satzung, weil die Auslegungsschwierigkeiten bezüglich dieses Rechtsbegriffs mit herkömmlichen Methoden bewältigt werden können. Es liegen hinreichende objektive Kriterien vor, die eine willkürliche Handhabung durch den Aufgabenträger ausschließen. Dabei ist ein rechtsgebietsübergreifend einheitliches Verständnis des Rechtsbegriffs der Wohnung oder der Wohneinheit weder geboten noch möglich, weil die Normgeber nach ihrem jeweiligen Regelungsermessen unter unterschiedlichen Normbezügen auch unterschiedliche Aspekte und (Mindest-)Eigenschaften von „Wohnungen“ als bedeutsam erachten und diesen tatbestandsbegründende Rechtserheblichkeit verleihen können und verliehen haben. Maßgeblich für das Verständnis des Rechtsbegriffs im Kontext der vorliegenden Satzung ist vielmehr der allgemeine Sprachgebrauch unter Berücksichtigung der spezifisch abwassergebührenrechtlichen Regelungsbezüge. Danach ist, weil der Rechtsbegriff der „Wohneinheit“ hier Anknüpfungspunkt für die Erhebung von Abwassergrundgebühren ist, mit denen die Bereitstellungs- und Vorhalteleistung bezüglich der Abwassereinrichtung entgolten wird, für die Auslegung insbesondere von ausschlaggebender Bedeutung, ob eine Wohneinheit die Lieferungs- und Betriebsbereitschaft der Abwassereinrichtung auslöst. Dies ist auch bei aktuellem Leerstand dann der Fall, wenn sie ihrer Beschaffenheit nach zum Eigengebrauch oder zur Vermietung als Wohnung genutzt werden darf, da unter diesen Umständen der Gebührenpflichtige objektiv die Wohnnutzung jederzeit wiederaufnehmen und damit sofort den Anspruch auf Abwasserabnahme wieder erwerben kann, sodass für einen möglichen Abwasseranfall die Betriebsbereitschaft vorgehalten werden muss (vgl. SächsOVG, Urt. v. 15. Januar 2018 - 5 A 197/15 juris Rn. 27). Soweit der Normgeber nicht im Rahmen seines Regelungsermessens eine anderweitige Begriffsbestimmung vorgibt, bezeichnet der Begriff der „Wohneinheit“ mithin im hier gegebenen Regelungszusammenhang einander zugeordnete, nach außen und gegenüber nicht zugehörigen Räumlichkeiten abgegrenzte Räume unabhängig von ihrer Anzahl, die zum dauernden Aufenthalt von Menschen und zum Führen eines selbstständigen Haushalts bestimmt und geeignet sind (vgl. SächsOVG, Urt. v. 9. April 2014 - 5 C 34/12 -, juris Rn. 65; OVG Schl.-H., Urt. v. 8. März 2018 - 2 LB 97/17 -juris Rn. 55; BFH, Urt. v. 22. Mai 2002 - II R 43/00 -, juris Rn. 12). Dies setzt voraus, dass sie über die zur Führung eines Haushalts erforderliche sanitäre Ausstattung verfügen und die baulichen Voraussetzungen geschaffen sind, dass eine Kochgelegenheit bei Aufnahme der Wohnnutzung ohne Weiteres eingerichtet werden kann. Nicht von Relevanz ist insoweit eine von diesen objektiven Merkmalen abweichende subjektive (Nicht-)Einstufung als Wohneinheit durch den Grundstückseigentümer, weil derartige subjektive Einordnungen, solange sie in den objektiven baulichen Merkmalen des Gebäudes keinen Niederschlag finden, Ob und Ausmaß des objektiven Bestehens von Wohnnutzungsmöglichkeiten und die hieran anknüpfende Betriebsbereitschaft des Einrichtungsträgers unberührt lassen. Gleichfalls nicht maßgeblich für das Begriffsverständnis sind darüber hinaus auch die herrschende Verkehrsauffassung zur üblichen Ausstattung von Wohnungen oder eine dynamische Anknüpfung an geänderte bauordnungsrechtliche Vorgaben. Denn ein Wandel der Wohngepflogenheiten und hieraus resultierende Erschwernisse der Vermietbarkeit schlechter ausgestatteter Wohnungen lassen die Befugnis zu deren Nutzung unberührt. Auch ein Verstoß gegen nachträglich verschärfte bauordnungsrechtliche Bestimmungen ändert am Nutzungsrecht für bestandsgeschützte Bauten nichts, solange mit einem Einschreiten der Bauaufsicht durch Nutzungsuntersagung nicht zu rechnen ist (vgl. für das Mietrecht etwa BGH, Urt. v. 2. November 2016 - XII ZR 153/15 juris Rn. 15). Zu einem solchen Einschreiten bezüglich bestandsgeschützter Bauten ist die Bauordnungsbehörde gemäß § 58 Abs. 2 Satz 2 SächsBO erst dann berechtigt, wenn es um die Abwehr von die Anordnung rechtfertigenden Gefahren geht (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 21. August 2013 - 1 B 353/13 -, juris Rn. 6, Beschl. v. 18. April 2018 1 B 141/16 -, juris Rn. 21). Ohne Bedeutung ist deshalb insbesondere, ob die sanitäre Ausstattung einer Wohneinheit als Bad mit Badewanne oder Dusche und Innentoilette ausgestaltet ist

(vgl. § 48 Abs. 3 SächsBO) und ob die Wohnungstüren zu den Treppenträumen dicht- und selbstschließend sind (vgl. § 35 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 SächsBO).

cc) In gleicher Weise ist der Rechtsbegriff der „Gewerbereinheit“ auch ohne Legaldefinition hinreichend bestimmt. Auch dieser Begriff bezeichnet einander zugeordnete, nach außen und von den umgebenden Räumlichkeiten abgegrenzte Räume („Einheit“), die der Nutzung zu öffentlichen, gewerblichen oder freiberuflichen Zwecken dienen und hierfür geeignet sind. Die Bemessung der Abwassergrundgebühr nach derartigen Einheiten ist darüber hinaus nur statthaft, wenn sie einen sachlichen Bezug zur Vorhalteleistung haben, wenn also für die betreffende Einheit bestimmungsgemäß über die Abwassereinrichtung zu entsorgendes Abwasser anfallen kann. [...]

b) Selbst wenn man unterstellt, dass in der zunächst fehlenden Legaldefinition der Rechtsbegriffe Wohneinheit und Gewerbeinheit ein zur Gesamtnichtigkeit der Abgabensatzung führender Bestimmtheitsmangel liegt, wäre dieser zudem jedenfalls durch die rückwirkend zum 1. Januar 2007 in Kraft gesetzte 4. Änderungssatzung vom 17. Oktober 2013 behoben worden. Zu der Frage, ob und unter welchen Umständen eine gesamt-nichtige Satzung durch Änderungssatzung mit Heilungswirkung geändert werden kann, hat das Thüringer Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 15. Februar 2007 - 4 EO 432/03 -, juris Rn. 11 ff. Folgendes ausgeführt:

„Ob zum Zwecke der Behebung eines Satzungsmangels die Beitragssatzung insgesamt neu beschlossen und ordnungsgemäß ausgefertigt, angezeigt bzw. genehmigt und veröffentlicht werden muss oder ob sich der Satzungsgeber auf den Neuerlass einzelner Satzungsregelungen beschränken kann, hängt davon ab, an welchem rechtlichen Mangel die Ausgangssatzung leidet und ob sie bereits rechtskräftig in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO allgemeinverbindlich für (insgesamt oder nur teilweise) unwirksam erklärt wurde. Handelt es sich um formelle Mängel, die von vornherein die gesamte Satzung erfassen (z. B. Fehler bei der Bekanntmachung der Ausgangssatzung), können bloße Änderungen einzelner Vorschriften auch dann keine Heilung bewirken, wenn diese ihrerseits formgerecht erfolgen (vgl. OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 15.07.1999 - 1 M 140/98 - KStZ 2000, 78 = NVwZ-RR 2000, 50 = VwRR MO 2000, 88). Vielmehr muss der formelle Mangel behoben und die Satzung insgesamt unter Beachtung der maßgeblichen Form- und Verfahrensanforderungen neu erlassen werden. Leidet die Ausgangssatzung dagegen an einem materiell-rechtlichen Mangel, weil eine einzelne Satzungsbestimmung inhaltlich gegen geltendes Recht verstößt, genügt es zur Heilung dieses Satzungsmangels in der Regel, dass die betreffende Satzungsregelung durch eine ordnungsgemäß beschlossene und wirksam in Kraft gesetzte Neuregelung ersetzt wird. Es ist grundsätzlich nicht erforderlich, eine im Übrigen rechtsfehlerfreie Ausgangssatzung insgesamt neu zu beschließen und zu veröffentlichen, sondern es können sowohl nichtige Satzungsvorschriften rückwirkend durch gültige Regelungen ersetzt werden als auch lückenhafte Regelungen ggf. rückwirkend vervollständigt werden (so auch OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 15.07.1999 - 1 M 140/98 - KStZ 2000, 78 = NVwZ-RR 2000, 50 = VwRR MO 2000, 88; vgl. hierzu Driehaus, in: ders., Kommunalabgabenrecht, a. a. O., Rn. 164 zu § 8 und Rn. 11a zu § 2 m. w. Nw.). Eine andere Beurteilung ist auch dann nicht geboten, wenn es sich bei der nichtigen Einzelregelung um einen unverzichtbaren und nicht teilbaren Mindestbestandteil der Beitragssatzung gemäß § 2 Abs. 2 ThürKAG handelt, ohne den die Beitragssatzung als insgesamt unwirksam anzusehen wäre. Solange die Satzung nicht rechtskräftig und allgemeinverbindlich in einem Normenkontrollverfahren für unwirksam erklärt wurde, geht es bei der Behebung von Satzungsmängeln durch die Änderung einzelner unwirksamer Satzungsteile nicht um ein „Wiederaufleben-Lassen“ einer zuvor nichtigen Satzung, weil die Nichtigkeitsfolge nicht mit verbindlicher Wirkung festgestellt wurde. Wurde eine Satzung bei einer Inzidentprüfung im Verwaltungsstreitverfahren als nichtig angesehen, wirkt dies nur „inter partes“ und hindert den Satzungsgeber nicht, die bisher nicht aufgehobene Satzung nur betreffend einzelne Teilbestimmungen abzuändern und nachzubessern (vgl. auch hierzu OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 15.07.1999 - 1 M 140/98 - a. a. O.). Leidet eine Beitragssatzung etwa an einer unwirksamen Verteilungsregelung, genügt zur Heilung dieses Satzungsmangels

der Neuerlass einer wirksamen Verteilungsregelung, ohne dass die gesamte Satzung neu beschlossen und veröffentlicht werden muss (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 28.11.1975 - 4 C 45.74 - BVerwGE 50, 2 ff.; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 15.07.1999 - 1 M 140/98 - a. a. 0.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 21.05.2003 - 2 M 189/02 - zitiert nach Juris) - und dies, obwohl eine unwirksame Verteilungsregelung die gesamte Maßstabsregelung nichtig machen kann und eine Beitragssatzung ohne wirksame Verteilungsregelung unvollständig und keine wirksame Rechtsgrundlage wäre. Denn die Nichtigkeit einer einzelnen Satzungsregelung wie der Verteilungsregelung bewirkt nicht die Unwirksamkeit aller anderen, von der Verteilungsregelung teilbaren Satzungsregelungen wie z. B. der Regelungen über den Umfang und die Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands, die Beitragspflichtigen oder die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 28.11.1975 - IV C 45.74 - a. a. 0.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 21.05.2003 - 2 M 189/02 - unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 24.06.1976 - IV C 22.74 - Buchholz 406.11 (BBauG) § 131 Nr. 17 und vom 20.01.1978 - IV C 70.75 - BauR 1978, 396). Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass der Satzungsgeber diese anderen Satzungsteile in Kenntnis der Ungültigkeit einer Einzelbestimmung nicht hätte aufrechterhalten wollen. Wird demnach eine einzelne unwirksame Satzungsregelung nachträglich durch eine wirksame Änderungssatzung ersetzt, wird der zunächst bestehende Satzungs-mangel einer ansonsten rechtsfehlerfreien Beitragssatzung mit dem Inkrafttreten der Änderungssatzung behoben und die Beitragssatzung in der Fassung der Änderungssatzung zum geltenden Ortsrecht. Mit dem Beschluss über die Ersetzung (nur) einzelner unwirksamer oder zweifelhafter Satzungsregelungen dokumentiert der Ortsgesetzgeber ebenso deutlich wie bei dem Neubeschluss des gesamten, nur teilweise geänderten Satzungstextes, dass die Beibehaltung der unverändert gebliebenen Satzungsregelungen in der Ausgangssatzung seinem Normsetzungswillen entspricht.

Für die Zulässigkeit einer punktuellen, auf die Ersetzung des rechtswidrigen Teils oder der rechtswidrigen Teile einer Beitragssatzung beschränkten Heilung kommt es daher nicht darauf an, ob der rechtswidrige Satzungsteil die Nichtigkeit der gesamten Satzung zur Folge hatte. Maßgeblich ist vielmehr ausschließlich, ob die geänderte oder ergänzte Fassung rechtmäßig ist, den ursprünglichen Fehler also nicht mehr aufweist. Das kann unter Umständen schon durch die nachträgliche Änderung einzelner Worte oder Satzteile geschehen, wie dies auch bei Änderungsgesetzen und -satzungen ohne Heilungszweck geläufig ist. Es besteht kein Anlass, speziell für Änderungssatzungen, die der Heilung einer Satzung dienen, zu fordern, dass die Änderungssatzung eine aus sich heraus verständliche und wirksame (Teil-)Regelung enthalten müsse. Vielmehr ist es mit dem rechtsstaatlichen Gebot der Bestimmtheit und Klarheit des Rechts vereinbar, wenn sich erst aus dem Zusammenlesen des Textes der Ausgangsfassung der Satzung und des Textes der Änderungssatzung der Regelungsgehalt der - nunmehr geheilten - Satzung erschließt. Zwar mag sich bei ungewöhnlich umfangreichen und komplizierten Änderungen eine Bekanntmachung des vollständigen Textes der geänderten Satzung empfehlen. Voraussetzung für die Wirksamkeit der Heilung ist dies aber nicht. Etwas anderes gilt nach den voranstehenden Ausführungen nur dann, wenn die Ausgangssatzung insgesamt von einem Normenkontrollgericht gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO rechtskräftig und allgemeinverbindlich für unwirksam erklärt wurde (vgl. auch hierzu OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 15.07.1999 - 1 M 140/98 - a. a. 0.). Denn (erst) dann scheidet die unwirksame Satzung für jedermann erkennbar als Rechtsgrundlage im Rechtsverkehr aus und kann daher nur in ihrem gesamten Umfang und nicht durch eine auf einzelne Teilbestimmungen beschränkte Änderungssatzung neu erlassen werden.“

Dem schließt sich der erkennende Senat an (so auch OVG MV, Beschl. v. 15. Juli 1999 - 1 M 140/98 -, juris Rn. 35 ff.; OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 21. Mai 2003 - 2 M 189/02 -, juris; a. A. BayVGh, Urt. v. 19. Februar 2003 - 23 B 02.1109 -, juris Rn. 26). Dieser Auffassung lässt sich insbesondere nicht durchgreifend entgegenhalten, eine nichtige Satzung könne nicht geändert werden, weil sie rechtlich nicht existent sei. Dies verkennt, dass auch gegen höherrangiges Recht verstoßende und deshalb nichtige Normen, solange sie nicht ausdrücklich aufgehoben sind, den Rechtsschein ihrer

Gültigkeit erzeugen (BVerfG, Beschl. v. 15. November 1967 - 2 BvL 7/64 -, BVerfGE 22, 330, juris Rn. 73; BVerwG, Urt. v. 21. November 1986 - 4 C 22/83 -, BVerwGE 75, 142, juris Rn. 11 f.), so dass ihnen bis zu ihrer Aufhebung rechtliche Wirkungen zukommen. Denn der Normgeber tut mit dem Erlass und der Verkündung einer Norm der Öffentlichkeit kund, dass die von ihm beschlossene Norm Geltung beansprucht, während die Fehlerhaftigkeit der Norm im Allgemeinen nicht für jedermann erkennbar ist, an den sich die Norm richtet. Deshalb kann eine untergesetzliche Norm etwa auch dann, wenn sie an einem zur Ungültigkeit führenden Fehler leidet, grundsätzlich nur in dem für die Normsetzung geltenden Verfahren oder in einem gerichtlichen Normenkontrollverfahren aufgehoben werden; insbesondere eine nichtige Satzung ist grundsätzlich nur als Rechtssatz in dem dafür gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren aufhebbar (BVerwG, Urt. v. 21. November 1986 - 4 C 22.83 -, BVerwGE 75, 142, juris Rn. 12). In gleicher Weise kann eine solche nichtige, aber den Schein der Gültigkeit erweckende Satzung auch im hierfür vorgeschriebenen Verfahren als Rechtssatz Gegenstand von Normänderungen, insbesondere von den Fehler heilenden Normänderungen sein. Wollte man dies anders sehen, würde dies im Übrigen dazu führen, dass dem Rechtsanwender die Beurteilung, ob eine Norm in der geltenden, gegenüber ihrer Stammfassung geänderten Fassung im Einklang mit höherrangigen Recht steht oder nichtig ist, nicht anhand ihres konsolidierten aktuellen Wortlauts, sondern nur durch eine vollständige Ermittlung und Prüfung sowohl des ursprünglichen Stammtextes als auch aller nachträglichen Änderungen möglich wäre, weil jede frühere (unerkannte) Gesamtnichtigkeit sich auch über mängelbehebende Änderungen hinweg fortschreiben würde. Der Rechtsanwender könnte dabei zur Bestimmung dessen, was wirksam für ihn gilt, nicht auf den aktuellen konsolidierten Wortlaut einer Norm zurückgreifen und müsste mit erheblichem Aufwand stets auch alle früheren Fassungen bis hin zur ersten Stammfassung auf etwaige Mängel untersuchen. Seine Prüfung der Wirksamkeit der Norm würde überdies auch wegen der dann notwendigen Abgrenzung zwischen änderungsfähigen teilnichtigen Normen und nicht änderungsfähigen gesamtnichtigen Normen mit erheblichen zusätzlichen Unsicherheiten belastet. Auch diese Folgen der vom Verwaltungsgericht vertretenen Auffassung stehen mit rechtsstaatlichen Anforderungen an Normenklarheit und Rechtssicherheit nicht in Einklang (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 BVerfGE 114, 196, juris Rn. 200 ff.) [...]

KNSA 277/2020 vom 27.07.2020 pa-ru