

Titel:

Unzulässiger Vollgeschossmaßstab für ausgebaute Keller- und Dachgeschosse im Außenbereich

Normenketten:

KAG Art. 5 Abs. 1, 2a

BS-EWS § 9 Abs. 2, Abs. 3 S. 2

VwGO § 67 Abs. 2 S. 1, § 113 Abs. 1 S. 1

RDGEG § 3, § 5

BayBO Art. 83 Abs. 6

BayVwVfG Art. 38 Abs. 3

Leitsätze:

- 1. Die Vorteilslage im Sinne des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 b) bb) 1. Spiegelstrich KAG wird geprägt durch die tatsächlichen und rechtlich wirksamen Verhältnisse am beitragspflichtigen Grundstück im Zeitpunkt des Entstehens der jeweiligen Vorteilslage.**
- 2. Bei einer erstmals wirksam erlassenen Herstellungsbeitragsatzung ist für die Beurteilung der Vorteilslage der Beitragsmaßstab dieser Satzung und nicht derjenige nichtiger Vorgängersatzungen maßgebend. Nur ein wirksamer Beitragsmaßstab hat Einfluss auf die Beurteilung der Vorteilslage.**
- 3. Stellt eine Beitragsatzung auf den Maßstab der zulässigen Geschossfläche ab, gilt im Außenbereich die tatsächliche Geschossfläche als zulässige Geschossfläche. Kellergeschosse sind voll und Dachgeschosse, soweit sie ausgebaut sind, hinzuzurechnen. Eine Einschränkung, dass nur ausgebaute Keller- und Dachgeschosse einzubeziehen sind, soweit sie Vollgeschosse sind, ist nichtig.**

Schlagworte:

Beitragsmaßstab der zulässigen Geschossfläche, Behandlung von Altanschießern nach nichtigem Satzungsrecht, Unzulässiger Vollgeschossmaßstab für ausgebaute Keller- und Dachgeschosse im Außenbereich, Innenbereich, Vorteilslage, Beitragsatzung, Herstellungsbeitragsatzung

Vorinstanz:

VG Augsburg, Urteil vom 11.05.2016 – Au 6 K 15.1232

Fundstellen:

BayVBI 2020, 20

LSK 2019, 12017

BeckRS 2019, 12017

NVwZ-RR 2020, 74

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 11. Mai 2016 wird geändert. Der Bescheid der Beklagten vom 19. Februar 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamtes N ... vom 22. Juli 2015 wird aufgehoben, als er über einen Beitrag von 89,75 € hinausgeht.

II. Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge trägt die Beklagte.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der zu vollstreckenden Kosten abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zu einem Entwässerungsbeitrag. Sie ist Eigentümerin des 1.000,00 m² großen Grundstücks Fl.Nr. 280/43 der Gemarkung N ... Nach Angaben der Klägerin wurde das Grundstück von ihrem Vater im Jahr 1933 mit einem Wohnhaus mit einer Geschossfläche von 246,00 m² bebaut. Das Grundstück wurde mit „Rechnung“ der Beklagten vom 25. März 1955 zu einem Kanalbaubeitrag herangezogen. Dieser orientierte sich an der Grundstücksfrontlänge, die mit 21,00 laufenden Metern á 30,00 DM = 630,00 DM angegeben wurde.

2

Die Klägerin errichtete aufgrund Baugenehmigungsbescheids vom 15. März 2011 auf dem streitgegenständlichen Grundstück einen Anbau zum bestehenden Wohnhaus mit einer Geschossfläche von 25,00 m². Dieser wurde zum 1. April 2012 fertiggestellt.

3

Die Beklagte betreibt auf Grundlage der Entwässerungssatzung vom 7. Oktober 2009 eine Entwässerungsanlage als öffentliche Einrichtung, an die das Grundstück der Klägerin angeschlossen ist. Gemäß § 6 Abs. 1 der Beitragssatzung zur Entwässerungssatzung vom 7. Juli 2010 (im Folgenden: BS-EWS) beträgt der Beitragssatz 1,22 €/m² Grundstücksfläche und 3,59 €/m² Geschossfläche.

4

§ 5 Abs. 8 Satz 1-3 der BS-EWS lautet:

5

„Bei bebauten Grundstücken im Außenbereich gilt als zulässige Geschossfläche die Geschossfläche der vorhandenen Bebauung. Die Geschossfläche ist nach den Ausmaßen der Gebäude in allen Geschossen zu ermitteln. Kellergeschosse und Dachgeschosse werden nur herangezogen, soweit sie Vollgeschosse i.S. des Baurechts sind und ausgebaut sind oder Räume enthalten, für die nach § 20 Abs. 3 Satz 2 BauNVO im Bebauungsplan festgesetzt werden kann, dass diese Flächen in anderen Geschossen einschließlich der zu ihnen gehörenden Treppenräume und einschließlich ihrer Umfassungswände mitzurechnen sind.“

6

Mit Bescheid vom 19. Februar 2015 zog die Beklagte die Klägerin zu einem Entwässerungsbeitrag i.H.v. 1.988,86 € heran. Dabei ging sie ausweislich des beigefügten Berechnungsblattes von einer GFZ von 0,8 aus. Dieser Einschätzung legte die Beklagte den Bebauungsplan Nr. ... zugrunde, dessen Festsetzungen sie für das im unbeplanten Innenbereich liegende Grundstück der Klägerin als vergleichbar erachtete. Demzufolge ermittelte sie die Differenz zwischen den tatsächlich genutzten Geschossflächen von 246,00 m² und den zulässigen Geschossflächen von 800,00 m² mit 554,00 m², wofür satzungsgemäß pro Quadratmeter 3,59 € als Beitragssatz herangezogen wurden.

7

Den hiergegen eingelegten Widerspruch wies das Landratsamt N ... mit Bescheid vom 22. Juli 2015 zurück.

8

Die hiergegen erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht Augsburg mit Urteil vom 11. Mai 2016 ab. Gemäß Art. 5 Abs. 2a Satz 1 KAG entstehe ein zusätzlicher Beitrag, wenn sich nachträglich die für die Beitragsbemessung maßgeblichen Umstände änderten und sich dadurch der Vorteil erhöhe. Dies sei vorliegend der Fall. Rechtsgrundlage für die Nacherhebung des Entwässerungsbeitrags sei Art. 5 KAG i.V.m. §§ 3, 5 und 9 der BS-EWS vom 7. Juli 2010, die weder in formeller noch materieller Hinsicht Bedenken an ihrer Wirksamkeit begegne. Dies gelte für die Nacherhebungsmöglichkeit nach § 3 Abs. 1 Satz 2 BS-EWS, für den in der Satzung festgelegten Beitragsmaßstab nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BS-EWS und insbesondere für die in § 9 BS-EWS enthaltenen Übergangsregelungen. Das vorhergehende Satzungsrecht habe sich als nichtig erwiesen, weshalb vor dem Erlass der verfahrensgegenständlichen Satzung ein

Entstehen einer Abgabenschuld nicht möglich gewesen sei (vgl. BayVGH, U.v. 23.4.1998 - 23 B 96.3932 - juris Rn. 26). Die Übergangsregelungen seien sachgerecht und verstießen weder gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und das daraus abgeleitete Willkürverbot noch gegen das Äquivalenzprinzip, das eine auf das Abgaberecht bezogene Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit darstelle. Die Beklagte verfüge erstmals seit dem Jahr 2010 über wirksames Satzungsrecht. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe bei fehlgeschlagenem Satzungsrecht und angesichts des bestandskräftigen Vollzugs früherer, wenn auch nichtiger Abgabesatzungen in ständiger Rechtsprechung Übergangsregelungen mit der Maßgabe zugelassen, dass mit der Beitragserhebung auf der Grundlage nichtiger Satzungen trotzdem die Herstellungsbeitragspflicht abgegolten sein solle, umgekehrt habe er es jedoch auch für zulässig erachtet, von einer Übergangsregelung abzusehen und die sog. Altanschließer nach dem neuen Satzungsrecht nochmals zu veranlassen und früher geleistete Beiträge lediglich anzurechnen. Die Beklagte habe vorliegend Übergangsregelungen in ihr Satzungsrecht aufnehmen dürfen. Die Abgabesatzung, die der Erstveranlagung des streitgegenständlichen Grundstücks zugrunde gelegen habe, habe ausweislich der vorgenannten „Rechnung“ auf das sog. Frontmetermaß abgestellt. Dieses sei nicht geeignet gewesen, den Vorteil durch die Inanspruchnahme der Entwässerungsanlage gerecht abzugelten. Auch die Kanalgebührensatzung vom 1. April 1959 habe diesen Maßstab für die Kanalanschlussgebühr festgelegt. Mit der nachfolgenden Entwässerungssatzung der Beklagten vom 18. März 1974 sei keine Trennung zwischen Stamm- und Abgabesatzung erfolgt, zudem habe sie unterschiedliche kombinierte Beitragsmaßstäbe beinhaltet. Die Entwässerungsbeitragsatzung vom 19. Dezember 1979 habe zwar den grundsätzlich zulässigen Beitragsmaßstab Grundstücksfläche und tatsächliche Geschossfläche festgelegt, jedoch hätten sich unterschiedliche Beitragsätze abhängig vom Baukostenindex ergeben. Die Beitragsatzung zur Entwässerungssatzung vom 12. April 1996 habe in § 6 Abs. 2 einen unzulässigen pauschalierten Abzug enthalten, dessen Nichtigkeit den gesamten Beitragsteil erfasst habe. Erst die nun zugrunde gelegte Satzung habe diese zur Nichtigkeit führenden Mängel nicht mehr und erweise sich als rechtmäßig und wirksam. Dies gelte insbesondere auch für die Übergangsregelung des § 9.

9

Hinsichtlich § 9 BS-EWS sei insbesondere zu erwähnen, dass es nicht ermessensfehlerhaft sei, dass die Beklagte sich entschieden habe, formell abgeschlossene Beitragstatbestände grundsätzlich nicht mehr aufgreifen zu wollen. Dies gelte auch für die Ausnahme in § 9 Abs. 1 Satz 2 BS-EWS für nicht vollständig abgeschlossene Beitragserhebungen. Diese Differenzierung erweise sich als sachgerecht. Die Grundstückseigentümer hätten aufgrund vorhergehenden nichtigen Satzungsrechts zu keinem Zeitpunkt darauf vertrauen können, dass die Grundstücke bereits abschließend zu einem Herstellungsbeitrag für die Entwässerungsanlage der Beklagten veranlagt gewesen seien.

10

Auch gegen die Übergangsregelung in § 9 Abs. 2 und 3 BS-EWS bestünden keine Bedenken. Die Übergangsregelung in § 9 Abs. 2 BS-EWS trage dem Maßstabswechsel zum vorgenannten Beitragsmaßstab Rechnung. Sei bei Grundstücken die zulässige Geschossfläche nach dieser Satzung größer als die nach dem damaligen Satzungsrecht maßgebende Geschossfläche, so entstehe danach eine weitere Beitragsschuld für den Unterschied zwischen zulässiger und bisheriger zugrunde gelegter Geschossfläche bei unbebauten Grundstücken mit der Bebauung, bei bebauten Grundstücken mit der Vergrößerung der nach früherem Satzungsrecht maßgebenden Geschossfläche (§ 9 Abs. 2 BS-EWS).

11

Beim Übergang von der tatsächlichen auf die zulässige Geschossfläche werde der Nacherhebungstatbestand hinsichtlich der Differenz zwischen der tatsächlichen und der zulässigen Geschossfläche grundsätzlich mit Inkrafttreten des neuen Beitragsmaßstabs verwirklicht. Auf diese Weise werde lediglich derjenige Tatbestand der zulässigen Bebauung, der bisher noch nicht oder noch nicht zur Gänze durch einen (Teil-)Beitrag abgegolten gewesen sei, für die Zukunft zeitlich „vorgezogen“. Die in dem Nacherhebungstatbestand enthaltene Möglichkeit, den noch nicht herangezogenen Teil der zulässigen Geschossfläche im Falle der weiteren Bebauung einer weiteren Beitragspflicht zugrunde zu legen, bestehe

in diesem Fall schon mit dem Inkrafttreten der Neuregelung. Demgegenüber habe die Beklagte nach § 9 Abs. 2 BS-EWS das Entstehen einer weiteren Beitragsschuld für den Unterschied zwischen zulässiger und bisheriger Geschossfläche von einer Vergrößerung der vorhandenen Geschossfläche abhängig machen können. Der Zeitpunkt des Entstehens der Beitragsschuld sei demnach hinausgeschoben worden. Bei sogenannten Altanschlüssen sei die zusätzliche Beitragsschuld also von einer weiteren Baumaßnahme abhängig, wie dies bei der Klägerin der Fall sei.

12

Die Übergangsregelung in § 9 Abs. 3 BS-EWS lege fest, wie Beitragstatbestände, die nach anderen Beitragsmaßstäben bestandskräftig veranlagt worden seien, auf den nunmehr maßgeblichen Beitragsmaßstab angerechnet würden. Bei Beitragstatbeständen, die nach anderen Beitragsmaßstäben als Grundstücksfläche und Geschossfläche bestandskräftig veranlagt worden seien, gelten die tatsächliche Grundstücksfläche und die tatsächliche Geschossfläche als abgegolten (§ 9 Abs. 3 Satz 1 BS-EWS), Abs. 2 sei anwendbar (§ 9 Abs. 3 Satz 2 BS-EWS). Diese Regelung erweise sich als sachgerecht. Denn Übergangsregelungen könnten auch für diejenigen Grundstückseigentümer geschaffen werden, denen gegenüber, die Gültigkeit des als nichtig erkannten früheren Ortsrechts unterstellt, die damals erfüllten Tatbestände vorbehaltlich einer Änderung der Verhältnisse als abgeschlossen behandelt würden.

13

Auf Grundlage dieser Erwägungen zur Wirksamkeit des angewandten Satzungsrechts sei von der Rechtmäßigkeit des streitgegenständlichen Beitragsbescheids auszugehen.

14

Insbesondere sei mit Fertigstellung des Anbaus, d.h. im April 2012, die streitgegenständliche Beitragsschuld für die Klägerin entstanden. Die Beklagte sei dabei zutreffend davon ausgegangen, dass vorliegend die zusätzlich geschaffene Geschossfläche einen Nacherhebungstatbestand verwirkliche. Aufgrund der Übergangsregelung in § 9 Abs. 1 BS-EWS sei dies gerade nicht ausgeschlossen. Zwar sei in Satz 1 der Bestimmung festgelegt, dass die Herstellungsbeitragspflicht selbst aufgrund nichtiger Satzungen grundsätzlich abgegolten sein solle. Doch schiebe § 9 Abs. 2 BS-EWS das Entstehen einer weiteren Beitragspflicht auf den Zeitpunkt der Änderung der Verhältnisse - hier Geschossflächenvergrößerung - hinaus. In § 9 Abs. 3 Satz 2 BS-EWS werde die Anwendbarkeit dieser Satzungsbestimmung auch für die in Satz 1 angeführten Beitragstatbestände, die nach anderen Beitragsmaßstäben als Grundstücksfläche und Geschossfläche - hier Frontmetermaßstab - bestandskräftig veranlagt worden seien, festgelegt. Satz 1 dieses Absatzes beinhalte schließlich die Anrechnungsvorschrift für diese Fälle. Für die Klägerin bedeute dies, dass hinsichtlich der Übergangsregelungen nicht allein auf § 9 Abs. 2 BS-EWS abzustellen sei. Diese Satzungsbestimmung sei vielmehr unter Berücksichtigung des § 9 Abs. 3 BS-EWS auszulegen und anzuwenden. Danach führe die im streitgegenständlichen Bescheid erfasste Baumaßnahme dazu, dass die nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BS-EWS zunächst als 1955 abgeschlossen geltende Veranlagung ausnahmsweise über § 9 Abs. 2 BS-EWS zu einer weiteren nach § 3 Abs. 1 Satz 2, § 5 Abs. 9, § 6 BS-EWS zulässigen Beitragserhebung führe, auf welche früher entrichtete Beiträge nach § 9 Abs. 3 BS-EWS angerechnet würden. Zu Unrecht berufe sich die Klägerin dabei auf Verjährung. Auch die 20-jährige Ausschlussfrist nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) Doppelbuchst. bb) Spiegelstrich 1 KAG greife nicht. Außerdem liege keine unzulässige Rückwirkung vor. Die Festsetzung des im Jahr 2012 entstandenen Herstellungsbeitrags sei im Jahr 2015 mit dem streitgegenständlichen Bescheid noch zulässig gewesen.

15

Bei Ergänzungsbeiträgen für die Verwirklichung zusätzlicher Geschossflächen könne für den Beginn der Ausschlussfrist nicht auf den erstmaligen Anschluss an die öffentliche Einrichtung abgestellt werden. Hier werde der (zusätzliche) Vorteil, den die öffentliche Einrichtung vermittele, erst mit der tatsächlichen Fertigstellung der betreffenden Geschossflächen vermittelt und müsse damit Ausgangspunkt der Betrachtung sein.

16

Auch die vierjährige Festsetzungsfrist sei im Zeitpunkt der Festsetzung noch nicht abgelaufen gewesen, zumal vorliegend zu berücksichtigen sei, dass ohne rechtsgültige Beitragssatzung keine Beitragsschuld habe entstehen können. Nach den maßgeblichen Bestimmungen des KAG i.V.m. § 169 und § 170 Abs. 1 der Abgabenordnung ende die Frist vier Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres der Entstehung der Beitragsschuld - Fertigstellung der Baumaßnahme am 1. April 2012 - also am 31. Dezember 2016. Damit sei der Erlass des angefochtenen Bescheides am 19. Februar 2015 innerhalb der noch laufenden Festsetzungsverjährungsfrist erfolgt. Auch eine unzulässige Rückwirkung sei nicht gegeben. Der Einwand, es werde rückwirkend in einen abgeschlossenen Sachverhalt eingegriffen, greife nicht, da ohne rechtsgültige Beitragssatzung keine Beitragsschuld entstehen könne. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes in eine gegebene Rechtslage spiele eine maßgebende Rolle, wenn dieses Recht durch neue Regelungen im Wege der sog. echten Rückwirkung bzw. der Rückbewirkung von Rechtsfolgen nachträglich geändert werde. Eine solche Konstellation liege aber nur dann vor, wenn die angeordneten Rechtsfolgen (im vorliegenden Fall das Entstehen der zusätzlichen Beitragspflicht) zu einem vor der Bekanntmachung der Satzung liegenden Zeitpunkt eintreten sollten. Dies sei hier gerade nicht der Fall gewesen, denn nach § 10 Abs. 1 BS-EWS trete die Satzung mit ihrer Bekanntmachung in Kraft. Damit stehe lediglich eine sog. unechte Rückwirkung bzw. tatbestandliche Rückanknüpfung in Rede, die anzunehmen sei, wenn eine Satzung für vor ihrem Inkrafttreten beendete Maßnahmen die Beitragspflicht nachträglich entstehen lasse. Dies sei hier aber nicht der Fall, da die Erstveranlagung des Grundstücks der Klägerin aufgrund einer ungültigen Abgabesatzung erfolgt sei und die Beklagte mit der gegenständlichen Satzung eine aus ihrer Sicht erstmals gültige Abgabesatzung erlassen habe. Ein Vertrauen darauf, dass ungültige Abgabesatzungen nicht nachträglich durch gültige ersetzt werden könnten, sei nicht schützenswert.

17

Der Senat hat die Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils zugelassen.

18

Die Klägerin beantragte mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 15. August 2018,

19

auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 11. Mai 2016 - Au 6 K 15.1232 - unter Aufrechterhaltung der Klageabweisung im Übrigen wie folgt abgeändert: Der Bescheid der Beklagten vom 19. Februar 2015 wird insoweit aufgehoben, als er über einen Entwässerungsbeitrag von 89,75 € hinausgeht.

20

Die Klägerin macht geltend, sie verfolge ihr Rechtsschutzziel aus dem Klageverfahren hinsichtlich eines Betrages von 1.899,11 €. Soweit das Verwaltungsgericht die Klage in Bezug auf einen Teilbeitrag von 89,75 € für unzulässig gehalten habe, werde dies nicht weiterverfolgt. Nur für den Anbau von 25 m² sei es zu einer Erhöhung des Vorteils gekommen, was einen zusätzlichen Beitrag nach Art. 5 Abs. 2a KAG rechtfertigen könne. Ein darüber hinausgehender zusätzlicher Beitrag sei nach § 5 Abs. 9 Satz 1 BS-EWS nicht zu rechtfertigen.

21

Die Voraussetzungen des § 9 BS-EWS seien nicht erfüllt. Außerdem sei die Regelung in § 9 BS-EWS wegen eines Verstoßes gegen das Gebot der Klarheit unwirksam. Insbesondere gebe es im Fall des hier einschlägigen § 9 Abs. 3 Satz 1 BS-EWS keine nach dem damaligen Satzungsrecht maßgebende Geschossfläche und keine bisherige zugrunde gelegte Geschossfläche. Aufgrund der diversen früheren Satzungsrechte fehle hierfür ein tauglicher Ansatz.

22

In der Sache lässt die Klägerin ausführen, der Kanalbau W ... (heute A) habe um 1950 herum zur Debatte gestanden. Im Zuge der bereits 1933 erfolgten Bebauung des Grundstücks mit einem Wohnhaus sei eine eigene Kanalisation hergestellt worden. Im Hinblick darauf, dass das Grundstück nun auch auf der

Rückseite an die W ... (heute B) angeschlossen werden sollte, sei es zu einer Vereinbarung zwischen der Beklagten und dem Rechtsvorgänger der Klägerin gekommen (Bl. 38 der ZB-Akte). Darin sei vereinbart worden, dass bei Anschluss des Grundstücks an die Kanalisation im W ... zunächst nur die Kanalanschlussgebühr für die Frontlänge am Grundstück zu entrichten sei. Für die Grundstücksseite, die an die W ... angrenzte, sollte die Kanalanschlussgebühr erst fällig werden, sobald auf dem an die W ... grenzenden Grundstücksteil eine zur W ... hin orientierte Baumaßnahme durchgeführt werde.

23

Berücksichtigt man diese Vereinbarung, sei von der Klägerin höchstens nur ein zusätzlicher/weiterer Beitrag betreffend eine zulässige Geschossfläche von maximal 400,00 m² (= GFZ 0,8 betreffend dem zum W ... (A) hin gelegenen Grundstücksteil von 500,00 m²) gerechtfertigt. Nach Anrechnung der bisherigen Wohnfläche von 246,00 m² entspreche dies einem Beitrag von 552,86 €. Jedenfalls sei deshalb eine Beitragsforderung i.H.v. 1.436,00 € nicht gegeben. Denn dieser Beitrag könne erst mit der erfolgten Durchführung einer Baumaßnahme auf dem zur W ... (= B) hin gelegenen Grundstücksteil eintreten. Die Klägerin erklärte, sie habe diesen Sachverhalt erst am 15. Juni 2016 in Erfahrung gebracht. Aus den bereits bei den Gerichtsakten befindlichen Planunterlagen sei ersichtlich, dass das Grundstück der Klägerin nur auf dem zur A ... hin gelegenen Teil bebaut sei und der den streitgegenständlichen Beitragsbescheid auslösende geringfügige Anbau sich nur auf diese Bebauung erstrecke.

24

Die Beklagte beantragte,

25

die Berufung zurückzuweisen.

26

Sie macht geltend, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei inhaltlich und rechtlich zutreffend. Insbesondere sei die Übergangsregelung in § 9 BS-EWS anzuwenden. Die zwischen den Beteiligten getroffene Vereinbarung entfalte keine Wirkung, da der ihr zugrunde liegende Frontmetermaßstab als dem Gleichheitssatz widersprechend und damit als unwirksam erkannt worden sei, was die Unwirksamkeit entsprechender Satzungen zur Folge gehabt habe. Mangels wirksamer Satzungsermächtigung habe daher keine endgültige Beitragsveranlagung erfolgen können. Erstmals mit Beitragssatzung vom 7. Juli 2010 sei wirksam festgelegt worden, dass maßgebend für die Beitragsberechnung die zulässige Geschossfläche und die Grundstücksfläche seien und für Altfälle Übergangsregelungen eingreifen sollten. Aus den vorgelegten Unterlagen, so ergänzte die Beklagte mit Schreiben vom 3. Februar 2017, sei ersichtlich, dass die Beklagte im Jahr 1952 nur die damals vorhandene Satzung habe vollziehen wollen (Schreiben vom 12.7.1952). Hierzu seien auch die Mitteilung vom 12. Juli 1952 und der nachfolgende Schriftverkehr ergangen, nämlich zur Aufbringung der satzungsgemäß zu zahlenden Kanalbaubeiträge. Da sich diese und auch die nachfolgenden Satzungen jedoch als nichtig erwiesen hätten, sei die Beklagte nach Art. 38 Abs. 3 BayVwVfG an eine eventuelle Zusicherung von damals nicht mehr gebunden. Demzufolge könne die Beitragsnacherhebung erfolgen.

27

Auf Hinweis des Senats vom 7. März 2019, dass der Vollgeschossmaßstab in § 5 Abs. 8 Satz 3 BS-EWS rechtlichen Bedenken begegne, führte die Beklagte im Wesentlichen aus, dass sie eine Gleichbehandlung von Innenbereich und Außenbereich hinsichtlich der Keller- und Dachgeschosse erreichen wollte und sie, wie es der Rechtsprechung des BayVGHS entspreche, nur ausgebauten Geschosse veranlagt habe.

28

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die beigezogenen Gerichts- und Behördenakten verwiesen. Hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf die Sitzungsniederschrift Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

29

Die zulässige Berufung ist begründet.

30

Das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 11. Mai 2016 wird geändert und der Bescheid der Beklagten vom 19. Februar 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamtes N ... vom 22. Juli 2015, soweit beantragt, aufgehoben, weil er rechtswidrig ist und die Klägerin dadurch in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

31

1. Die Beitragssatzung des Beklagten stellt bereits keine wirksame Rechtsgrundlage für die Erhebung von Herstellungsbeiträgen dar (Art. 2 Abs. 1 KAG).

32

Nach Art. 5 Abs. 1 KAG können die Gemeinden zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen besondere Vorteile bietet. Zu diesen Einrichtungen zählen auch die öffentlich betriebenen Entwässerungseinrichtungen, wie die der Beklagten. Von dieser Ermächtigung hat die Beklagte durch den Erlass einer Beitragssatzung zur Entwässerungssatzung vom 7. Juli 2010 (BS-EWS) Gebrauch gemacht.

33

Die Beitragssatzung der Beklagten ist jedoch nichtig, weil sie in § 5 Abs. 8 Satz 3 der BS-EWS eine unwirksame Geschossflächenregelung für Keller- und Dachgeschosse im Außenbereich enthält. Die Vorschrift verstößt gegen den Gleichheitsgrundsatz, weil ausgebaute Keller- und Dachgeschosse im Außenbereich nur herangezogen werden, wenn sie Vollgeschosse sind. Damit lässt sie ausgebaute Keller- und Dachgeschosse im Außenbereich, welche keine Vollgeschosse sind, außer Acht, obwohl sie am Vorteil der Wasserversorgungseinrichtung der Beklagten teilhaben. Ein sachlicher Differenzierungsgrund ist hierfür nicht gegeben.

34

Bei Grundstücken im Außenbereich bestimmt sich die zulässige Geschossfläche eines Grundstücks abgabenrechtlich ausschließlich nach der tatsächlich vorhandenen Bebauung, d.h. zulässige Bebauung und vorhandene Bebauung ist in diesem Fall identisch (BayVGH, B.v. 13.11.2007 - 23 ZB 07.2303 - juris). Der BayVGH lässt es in ständiger Rechtsprechung zu, Keller mit der vollen Fläche heranzuziehen, ungeachtet dessen, ob sie einen Anschluss an die leitungsgebundene Einrichtung aufweisen, ob sie als Aufenthaltsräume geeignet sind oder welchen Verwendungszweck die einzelnen Räume aufweisen. Das rechtfertigt sich aus der im Abgabenrecht zulässigen typisierenden Betrachtungsweise, wonach für Keller grundsätzlich ein Anschlussbedarf vermutet werden kann. Bei der Heranziehung von Dachgeschossflächen betrachtet es der Bayerische Verwaltungsgerichtshof als mit dem Vorteilsgedanken vereinbar, auf den konkreten Ausbauzustand abzustellen und eine Beitragspflicht nur für Dachgeschosse zu verlangen, soweit sie ausgebaut sind (vgl. BayVGH, B.v. 23.4.2015 - 20 ZB 14.2386 - BeckRS 2015, 45935; B.v. 3.1.2012 - 20 ZB 11.1112 - juris m.w.N.). Dies entspricht auch der amtlichen Mustersatzung (Muster einer Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung vom 20.5.2008, AllMBI. 2008 S. 350, BayVV Gliederungsnummer 2025-I).

35

Zwar hat die Beklagte bei der Regelung des § 5 Abs. 8 Satz 3 BS-EWS auf den Ausbauzustand der Keller- und Dachgeschosse abgestellt, unberücksichtigt bleiben durch den zusätzlich gewählten Vollgeschossmaßstab jedoch Dach- und Kellergeschosse, welche ausgebaut sind, aber noch kein Vollgeschoss darstellen. Diese nehmen jedoch genau wie entsprechende Vollgeschosse am Vorteil teil, welcher durch die Entwässerungseinrichtung der Beklagten vermittelt wird. Zudem ist der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bei Kellergeschossen davon ausgegangen, dass nach der typisierenden Betrachtungsweise ein grundsätzlicher Wasserversorgungs- und Entwässerungsbedarf vermutet wird

(BayVGh, B.v. 7.10.1998 - 23 ZS 98.2260; U.v. 28.10.1999 - 23 N 99.1354). Eine gültige Außenbereichsregelung stellt aber einen notwendigen Satzungsbestandteil dar, dessen Fehlen die Nichtigkeit des gesamten Beitragsteils der Satzung nach sich zieht (BayVGh, B.v. 26.2.2008 - 20 ZB 08.160 - juris Rn. 8).

36

Allerdings besitzt der Satzungsgeber bei der Bestimmung seines Beitragsmaßstabes einen Gestaltungsspielraum. Sowohl das Äquivalenzprinzip und der Gleichheitssatz als auch der im Beitragsrecht besonders bedeutsame Grundsatz des Vorteilsausgleichs finden im Beitragsmaßstab ihren Niederschlag (vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Rn. 739 zu § 8). Weil sich dieser Vorteil aber nicht der Wahrscheinlichkeit entsprechend messen lässt, darf ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab angewendet werden, der nur gewährleisten muss, dass die geschuldeten Beiträge den aus der öffentlichen Einrichtung gezogenen Vorteilen annähernd entsprechen. Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe sind deshalb nur darauf überprüfbar, ob sie ungeeignet sind, den Vorteil zu bestimmen. Dagegen ist es dem Satzungsgeber nach seinem Ermessen überlassen, welchen Wahrscheinlichkeitsmaßstab er unter den zulässigen auswählt. Der Einrichtungsträger muss sich nicht für den zweckmäßigsten, gerechtesten, vernünftigsten oder wahrscheinlichsten Maßstab entscheiden. Vielmehr ist es ihm nach dem abgabenrechtlichen Grundsatz der Typengerechtigkeit gestattet, zu verallgemeinern und zu pauschalieren. Damit ist es zulässig, an die Regelfälle eines Sachbereichs anzuknüpfen und die sich diesem „Typus“ entziehenden Umstände von Einzelfällen außer Betracht zu lassen. Bei der Ausgestaltung des Beitragsmaßstabs dürfen insbesondere auch Praktikabilitätsabwägungen angestellt werden, wobei gewisse Ungenauigkeiten hinzunehmen sind. Nur im Falle der Überschreitung der Grenzen des gemeindlichen Gestaltungsspielraums, was dann vorliegt, wenn für die getroffene Regelung ein sachlich einleuchtender Grund fehlt, ist dieser willkürlich und damit der Gleichheitssatz verletzt (BayVGh, U.v. 6.12.2018 - 20 BV 16.2389, 20 BV 16.2431 - juris; U.v. 28.10.1999 - 23 N 99.1354 - BeckRS 1999, 19475 Rn. 30).

37

Nach diesen Grundsätzen hält die Regelung der Beklagten einer Überprüfung nicht stand. Der allgemeine Gleichheitssatz ist verletzt, wenn der Normgeber eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (BVerfG, B.v. 23.1.1990 - 1 BvL 4/87 - NJW 1990,1900). Gleichzeitig darf der Satzungsgeber ungleiche Sachverhalte nicht gleich behandeln. So liegt der Fall hier. Richtig ist zwar, dass im beplanten und unbeplanten Innenbereich durch die Multiplikation der Geschossflächenzahl nach § 20 BauNVO mit der Grundstücksfläche entsprechend § 5 Abs. 2 bis 5 BGS-EWS Keller- und Dachgeschosse im Innenbereich bei der Berechnung der zulässigen Geschossfläche außer Acht bleiben, wenn sie nicht Vollgeschosse sind i.S.d. § 20 Abs. 1 BauNVO, Art. 83 Abs. 6 BayBO, Art. 2 Abs. 5 BayBO (1998). Danach sind Vollgeschosse nur Geschosse, die vollständig über der natürlichen oder festgelegten Geländeoberfläche liegen und über mindestens zwei Drittel ihrer Grundfläche eine Höhe von mindestens 2,30 m haben. Als Vollgeschosse gelten Kellergeschosse, deren Deckenunterkante im Mittel mindestens 1,20 m höher liegt als die natürliche oder festgelegte Geländeoberfläche. Diese Typisierung ist im Innenbereich sachgerecht, weil sie den Vorgaben des Baurechts zur Ermittlung der zulässigen Geschossfläche entspricht. Im Außenbereich wird jedoch nicht die zulässige Geschossfläche nach derartigen Maßstäben ermittelt, weil dort die tatsächliche Geschossfläche der rechtlich zulässigen Geschossfläche entspricht bzw. entsprechen sollte. Insoweit würde man durch das Abstellen auf Vollgeschosse sowohl im Innen- als auch im Außenbereich ungleiche Sachverhalte gleichbehandeln. Greift man für den Außenbereich faktisch auf den Maßstab der tatsächlichen Geschossfläche zurück, ist die Heranziehung von lediglich ausgebauten Dach- und Kellergeschossen zudem nicht geeignet, denn es ist nicht wahrscheinlich und von der Beklagten auch nicht vorgetragen, dass es sich dabei um den „Typus“, also den Regelfall, handelt. Bei Kellergeschossen zeigt sich dies besonders, zumal hier der Ausbauzustand nach der bisherigen Rechtsprechung keine Rolle spielt.

38

2. Des Weiteren war die Erhebung eines Herstellungsbeitrags nicht mehr zulässig, weil die Beitragserhebung nach Ablauf der Zwanzigjahresfrist nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) bb) 1. Spiegelstrich KAG erfolgte, denn das Grundstück der Klägerin wurde bereits im Jahre 1955 an die öffentliche Entwässerungsanlage angeschlossen, sodass die Zwanzigjahresfrist mit Ablauf des Jahres 1975 abgelaufen war. Auch die Dreißigjahresfrist des Art. 19 Abs. 2 KAG für Beiträge, die vor dem 1. April 2014 durch nicht bestandskräftigen Bescheid festgesetzt sind, war bereits abgelaufen, sodass es auf deren Anwendbarkeit hier nicht ankommt. Die Erhebung eines Herstellungsbeitrags nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG oder eines zusätzlichen Beitrags nach Art. 5 Abs. 2a KAG haben sich am Vorteilsbegriff zu orientieren. Daran anknüpfend kann ein Beitragstatbestand, der einmal verwirklicht wurde und damit eine Beitragspflicht entstanden ist, nicht mehr zur Beitragserhebung führen, wenn die Festsetzungsverjährung eingetreten ist oder wenn nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) bb) KAG die Festsetzung eines Beitrags ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, nicht mehr zulässig ist (BayVGh, U.v. 13.7.2017 - 20 B 16.1695 - juris Rn 18 = BayVBI 2018, 241).

39

In seiner Entscheidung vom 13. Juli 2017 (Az.: 20 B 16.1695, a.a.O.) hat der Senat in einem vergleichbaren Fall entschieden: Wenn nach nichtigem Satzungsrecht erstmals eine Beitrags- und Gebührensatzung erlassen wird, die den Geschossflächenbeitrag nach der zulässigen Geschossfläche abrechnet, können Altanschießer nur zu einem Herstellungsbeitrag herangezogen werden, wenn die Zwanzigjahresfrist nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) bb) KAG noch nicht abgelaufen ist (amtlicher Leitsatz 1). Gleiches gilt für einen Nacherhebungstatbestand, der für Altanschießer vorsieht, dass sie zu einem Beitrag für die zulässige Geschossfläche erst herangezogen werden, wenn eine Veränderung der baulichen Ausnutzung vorgenommen wird (amtl. LS 2). Auch im Hinblick auf die hierzu im Schrifttum geäußerte ablehnende Kritik (Thimet, BayVBI 2018, 712) hält der Senat an dieser Rechtsprechung fest.

40

Der Begriff des Vorteils ist grundsätzlich, wie sich bereits aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, B.v. 5.3.2013 - 1 BvR 2457/08 - BGBI I 2013, 820 = BayVBI 2013, 465) ergibt, rein tatsächlich zu verstehen. Hier ist daher die Vorteilslage mit dem erstmaligen Anschluss des Grundstücks an die Entwässerungseinrichtung des Beklagten im Jahre 1955 entstanden. Der Vorteil ist zwar grundsätzlich rein tatsächlich zu verstehen, kann aber immer nur unter Berücksichtigung des vom Beitragsgläubiger in seiner Satzung gewählten Beitragsmaßstabs bestimmt werden (BayVGh, U.v.13.7.2017 - 20 B 16.1695 - juris Rn. 22). Nur so ist feststellbar, bezüglich welchen Vorteils die Frist wann zu laufen begonnen hat und wann sie beendet ist. Maßstabsgebend kann hier jedoch nur das wirksame, nunmehr in Kraft getretene Satzungsrecht sein. Denn damit verfügt eine Gemeinde erstmals über einen wirksamen Maßstab, nach dem sie die Beitragsschuld berechnen kann. Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs, hier also der zulässigen Geschossfläche, ist sodann festzustellen, wie viel zulässige Geschossfläche im Zeitpunkt des Entstehens der Vorteilslage auf dem Grundstück der Klägerin vorhanden war. Entspricht dies, wie hier anzunehmen ist, der jetzt abgerechneten zulässigen Geschossfläche, kann nach dem Ablauf der Zwanzigjahresfrist des Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) bb) KAG kein Beitrag für die Herstellung der Entwässerungseinrichtung (Art. 5 Abs. 1 KAG) mehr verlangt werden.

41

Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Rechtssicherheit verpflichtet dazu, sicherzustellen, dass Beiträge, die einen einmaligen Ausgleich für die Erlangung eines Vorteils durch Anschluss an eine Einrichtung schaffen sollen, unabhängig von einem Vertrauen des Vorteilsempfängers und ungeachtet der Fortwirkung des Vorteils zeitlich nicht unbegrenzt festgesetzt werden können (BVerfG, B.v. 6.9.2018 - 9 C 5.17 - NVwZ-RR 2019, 386). Bei der Bestimmung des Vorteils kann allerdings nicht alleine auf die erstmalige Anschlussmöglichkeit an die leitungsgebundene Einrichtung abgestellt werden, sondern es ist zu differenzieren. Denn der Eintritt einer neuen Vorteilslage setzt hinsichtlich des neu hinzukommenden Vorteils die Ausschlussfrist gesondert in Gang (LT-Drs. 17/370 S. 13 Nr. 1 a). Bebauung und Bebaubarkeit hängen auch unmittelbar mit dem Entstehen eines beitragsrelevanten Vorteils zusammen, denn nur im Falle einer Bebauung bzw. Bebaubarkeit - abgesehen von einer selbstständigen gewerblichen Nutzbarkeit - wird

dem Grundstückseigentümer oder Erbbauberechtigten ein Vorteil i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG vermittelt (vgl. hierzu Kraheberger in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand: 1. Januar 2019, Rn 727 lit. c).

42

Soweit vorgeschlagen wird (Thimet, BayVBI 2018, 712), bei der Bestimmung der ursprünglichen, beim erstmaligen Anschluss vorhandenen Vorteilslage auf den zu diesem Zeitpunkt angewandten Beitragsmaßstab abzustellen, verstößt dies gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Belastungsklarheit. Zu beachten ist hier, dass sich Unterschiede der abgabenrechtlichen Tatbestände zwar auf den Zeitpunkt auswirken, in dem eine beitragsrelevante Vorteilslage entsteht und die Frist zur Beitragserhebung zu laufen beginnt (vgl. BVerwG, Urteile v. 15.4.2015 - 9 C 19.14 - Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 218 Rn. 16 und v. 22.11.2016 - 9 C 25.15 - BVerwGE 156, 326 Rn. 23). Maßgeblich ist indes auch insoweit stets der tatsächliche Abschluss der Vorteilslerlangung (vgl. BVerfG, B.v. 5.3.2013 - 1 BvR 2457/08 - BVerfGE 133, 143 Rn. 41); rechtliche Gesichtspunkte können dessen Bestimmung ergänzen, ihn jedoch nicht ersetzen. Die tatsächliche Vorteilslerlangung fällt nämlich nicht stets mit der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht zusammen (BVerwG, B.v. 6.9.2018 - 9 C 5.17 - NVwZ-RR 2019, 386).

43

Unter diesem Blickwinkel kann es deshalb zur Bestimmung des Vorteils keine Rolle spielen, dass aufgrund unwirksamen Satzungsrechts in der Vergangenheit ein (unwirksamer) Beitragsmaßstab, wie im vorliegenden Fall, angewendet wurde. Hier wird zwar die Meinung vertreten, dass ansonsten der vom Satzungsgeber in der Übergangsregelung geäußerte Wille, lediglich das nach der alten Satzungsregelung Abgegoltene als Vorteil zu betrachten, außer Acht gelassen werde. Es liegt jedoch nicht in der Hand des kommunalen Satzungsgebers, über die Beitragssatzung vergangene Vorteile zu definieren. Diese ergeben sich vielmehr aus den damaligen tatsächlichen und rechtlich wirksamen Umständen. Deswegen ist es nicht zutreffend, dass es auf den in der Satzung bei Eintritt des Vorteils bestimmten Beitragsmaßstab ankommt. Dieser Beitragsmaßstab war nichtig und kann damit rechtlich nicht relevant sein. Die gegenteilige Ansicht verkennt hier auch, dass es sich bei erstmals wirksamem Satzungsrecht nicht um eine Nacherhebung eines zusätzlichen Vorteils i.S.d. Art. 5 Abs. 2a KAG handelt, sondern um die erstmalige Erhebung eines Herstellungsbeitrags nach Art. 5 Abs. 1 KAG. Die Anwendbarkeit des Art. 5 Abs. 2a KAG setzt nämlich voraus, dass zunächst bereits ein Beitrag nach Art. 5 Abs. 1 KAG aufgrund einer gültigen Satzung wirksam entstanden ist (und dies unabhängig davon, ob der Beitrag zuvor festgesetzt und/oder bezahlt wurde, BayVGH, U.v. 8.2.2018 - 20 BV 16.1692 - juris). Dementsprechend ist auch der abzugeltende Vorteil im Rahmen einer Gesamtbeurteilung unter Zugrundelegung des in der erstmals wirksamen Satzung festgelegten Beitragsmaßstabs in den Blick zu nehmen. Daher handelt es sich bei dem „Übergang von der tatsächlichen auf die zulässige Geschossfläche“ bei erstmals wirksamem Satzungsrecht nicht wirklich um einen Wechsel des Beitragsmaßstabs, denn dies würde voraussetzen, dass der ursprüngliche Maßstab wirksam gewesen ist, was weder hier noch in der Sachverhaltskonstellation der Senatsentscheidung vom 13. Juli 2017 (Az.: 20 B 16.1695) der Fall gewesen ist. Entsprechend ist auch die Entscheidung des 23. Senats vom 23. November 1993 (Az.: 23 CS 93.1753 - BeckRS 1993, 11546) zu verstehen. Auch hier sollte (vergeblich) erstmals wirksames Satzungsrecht begründet werden, sodass die Begrifflichkeit des „Übergangs“ untechnisch zu verstehen und dogmatisch nicht präzise ist. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass diese Rechtsprechung den bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Belastungsklarheit nicht berücksichtigen konnte, weil sie vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2013 - 1 BvR 2457/08 - a.a.O. ergangen ist. Gleiches gilt auch für die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (BayVerfGH, Entscheidung v. 8.1.2002 - Vf. 6-VII-00 -- BayVBI 2002, 428 = BayVerfGH 55, 1), welche allerdings im Unterschied zum streitgegenständlichen Sachverhalt zur Frage erging, ob es mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist, beim Wechsel des Beitragsmaßstabs einer Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung (BGS/EWS) auch Eigentümer von Grundstücken, für die bereits nach früherem, wirksamem Satzungsrecht eine Beitragspflicht entstanden war, zu einem weiteren Beitrag heranzuziehen. Diese Frage hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des 23. Senats des BayVGH (U.v. 11.7.2000 - 23 B 00.412 - juris) bejaht, betrifft aber einen anderen Sachverhalt. Im streitgegenständlichen Fall handelt es sich um die erstmalige Erhebung eines Herstellungsbeitrags nach

Art. 5 Abs. 1 KAG, weil erstmals wirksames Satzungsrecht erlassen wurde. In dem vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof entschiedenen, oben zitierten Fall, handelte es sich um einen Ergänzungsbeitrag nach Art. 5 Abs. 2a KAG, bei dem vorher wirksames Satzungsrecht bestanden haben und der zusätzliche Vorteil auch kalkulatorisch nachvollziehbar sein muss, um eine Überdeckung zu verhindern. Zudem darf das Entstehen der Beitragspflicht nicht ohne Weiteres mit dem Entstehen des Vorteils gleichgesetzt werden.

44

Der Erlass einer Übergangsregelung wie hier § 9 Abs. 2 BS-EWS, wonach eine weitere Beitragsschuld für den Unterschied zwischen zulässiger und bisheriger zu Grunde gelegter Geschossfläche, bei unbebauten Grundstücken mit der Bebauung, bei bebauten Grundstücken mit der Vergrößerung der nach früherem Satzungsrecht maßgebenden Geschossfläche entsteht, führt zu keiner anderen Bewertung. Auch hierbei handelt es sich um keinen Nacherhebungstatbestand nach Art. 5 Abs. 2a KAG, sondern um ein Hinausschieben der Erhebung bzw. des Entstehens eines Herstellungsbeitrags unter Anrechnung einer früheren Erhebung aufgrund unwirksamen Satzungsrechts. Diese Übergangsregelungen werden zwar aus Vertrauensschutzgründen erlassen, sind jedoch im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 20 Abs. 3 GG) nicht zwingend. Es entspricht vielmehr der ständigen Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (BayVerfGH, Entscheidung v. 8.1.2002, a.a.O.) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (vgl. Kraheberger in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand: 1. Januar 2019, Rn 727 lit. d), dass der Satzungsgeber von einer Übergangsregelung absieht, die Altanschießer nach dem neuen Satzungsrecht nochmals veranlagt und früher geleistete Beiträge lediglich anrechnet. Ohnehin ist eine solche Übergangsregelung in der Herstellungsbeitragsatzung allenfalls in der Lage, das Entstehen der Beitragspflicht hinauszuschieben, nicht jedoch eine neue Vorteilslage zu begründen (vgl. hierzu: BVerwG, B.v. 6.9.2018 - 9 C 5.17 - NVwZ-RR 2019, 386).

45

Soweit weiter angeführt wird (Thimet, BayVBl 2018, 712), dass aus der Gesetzesbegründung zur KAG-Änderung (LT-Drucksache 17/370 S. 13) ersichtlich sei, dass Übergangsregelungen, die einen Maßstabswechsel von tatsächlicher zu zulässiger Geschossfläche zum Gegenstand haben und hinsichtlich des Entstehens der Beitragsschuld auf die Vornahme baulicher Veränderungen durch den Beitragsschuldner abstellen, unberührt, also weiter zulässig bleiben, so geht dies aus der Gesetzesbegründung in dieser Weise nicht hervor. Liest man die Gesetzesbegründung weiter, so heißt es dort, dass diese Übergangsregelungen als rein rechtliche Aspekte den Eintritt der Vorteilslage nicht beeinflussen. Würde man der streitgegenständlichen satzungsrechtlichen Übergangsregelung die Rechtsmacht zubilligen, den Eintritt der Vorteilslage bei dem „Übergang“ von tatsächlicher auf die zulässige Geschossfläche festzulegen, so wäre dies mit der bisherigen Rechtsprechung des erkennenden Senats und der des 23. Senats, dass der Satzungsgeber von einer Übergangsregelung absieht, die Altanschießer nach dem neuen Satzungsrecht nochmals veranlagt und früher geleistete Beiträge lediglich anrechnet, schwerlich vereinbar. Denn dann würde der Erhebung des Herstellungsbeitrags ohne entsprechende Übergangsregelung die fehlende („zusätzliche“) Vorteilslage entgegenstehen und eine „Nacherhebung“ erst zulässig sein, wenn eine tatsächliche Geschossflächenmehrung erfolgt. Dies zeigt anschaulich, dass die Bewertung der Vorteilslage nicht davon abhängen kann, ob sich der kommunale Satzungsgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums für eine Übergangsregelung entscheidet oder nicht.

46

Versteht man den Vorteilsbegriff so, dass im Falle der „Umstellung“ von tatsächlicher Geschossfläche auf zulässige Geschossfläche bei erstmals wirksamem Satzungsrecht erst mit der Erweiterung der tatsächlichen Geschossfläche bei Altanschießern der Vorteil für die zulässige Geschossfläche ausgelöst wird, verstieße eine Übergangsregelung wie sie in § 9 Abs. 2 BS-EWS enthalten ist, wonach eine weitere Beitragsschuld für den Unterschied zwischen zulässiger und bisheriger zu Grunde gelegter Geschossfläche, bei unbebauten Grundstücken mit der Bebauung, bei bebauten Grundstücken mit der Vergrößerung der nach früherem Satzungsrecht maßgebenden Geschossfläche entsteht, gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Belastungsklarheit und wäre nichtig. Zwar mag diese Regelung nicht gegen den Vertrauensschutzgrundsatz (so Thimet, a.a.O.) verstoßen, darauf kommt es jedoch nicht an. Das

Rechtsstaatsprinzip gewährleistet unter bestimmten Umständen Rechtssicherheit auch dann, wenn keine Regelungen bestehen, die Anlass zu spezifischem Vertrauen geben oder wenn Umstände einem solchen Vertrauen sogar entgegenstehen. Das Gebot der Belastungsklarheit und - vorhersehbarkeit schützt unter Abwägung des staatlichen Interesses an der vollständigen Durchsetzung von Geldleistungspflichten nicht das Vertrauen, sondern das Interesse der Bürgerinnen und Bürger, irgendwann nicht mehr mit einer Inanspruchnahme rechnen zu müssen und entsprechend disponieren zu können. Die verfassungsrechtliche Grenze der Beitragserhebung setzt folglich keinen Vertrauenstatbestand voraus, sondern knüpft allein an den seit der Entstehung der Vorteilslage verstrichenen Zeitraum an (vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss v. 6.9.2018 - 9 C 5/17 - juris; unter Hinweis auf BVerfG, B.v. 5.3.2013 - 1 BvR 2457/08 - BVerfGE 133, 143 Rn. 41, 43 f.). Diese Grundsätze werden bei einem entsprechenden Verständnis der Übergangsregelung verletzt, weil eine Beitragserhebung für die zulässige Geschossfläche - die tatsächliche Geschossflächenmehrung wird ja nicht abgerechnet - ohne zeitliche Begrenzung möglich wäre.

47

Soweit haushaltsrechtliche Bedenken gegen die Rechtsprechung des Senats geltend gemacht werden, weil die Rechtsprechung des Senats für die beitragsergebenden Gemeinden zu Einnahmefällen führe, so haben es die Kommunen durch Ausgestaltung des Satzungsrechts und dem Verzicht auf eine entsprechende Altfall(Übergangs-)regelung in der Hand, Beitragsausfälle möglichst zu vermeiden. Dadurch kann einer Ungleichbehandlung von Alt - und Neuanschießern bei der Heranziehung von Herstellungsbeiträgen entgegengewirkt werden. Aus Gleichbehandlungsgründen (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV) kann es sogar geboten sein, dass eine beitragsergebende Gemeinde bei erstmals wirksamer Herstellungsbeitragssatzung von dem Erlass einer Altfall(Übergangs-)regelung absieht und Neuanschießer und Altanschießer, unter Anrechnung deren geleisteter Beiträge, sofort veranlagt. Liegt hier bei dem erstmals wirksamen Erlass einer Herstellungsbeitragssatzung für einen gewichtigen Teil der Beitragsschuldner die Entstehung der Vorteilslage jenseits der Ausschlussfrist, so kann es bei entsprechend abgrenzbarem Investitionsaufwand notwendig und auch geboten sein, die Erhebung des erstmals auf einer rechtmäßigen Satzung beruhenden Herstellungsbeitrags in der Höhe auf einen „fiktiven“ Verbesserungsbeitrag für Altanschießer zu beschränken (BayVGH, B.v. 29.1.2018 - 20 CS 17.1824 - BayVBI 2018, 818; U.v. 26.10.2006 - 23 B 06.1672 - BayVBI 2007, 246; U.v. 1.3.2007 - 23 B 06.1668). Insoweit ist der Begriff des Vorteils nicht nur grundstücksbezogen, sondern auch investitionsbezogen zu verstehen. Dies entspricht der Vorgabe des bayerischen Gesetzgebers in Art. 5 KAG, welcher zwischen Herstellungsbeiträgen und Verbesserungsbeiträgen investitionsbezogen zwischen Neu- und Altanschießern unterscheidet.

48

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

49

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 VwGO, § 709 Sätze 1 und 2 ZPO.

50

Die Revision wird nicht zugelassen, weil keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.