

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Bau- und Bodenrecht, einschließlich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Windkraftanlagen, sofern der Schwerpunkt der Sache im Bau- und Bodenrecht liegt

Rechtsquelle/n:

BauGB § 154

WertV

VwVfG § 39

Stichworte:

sanierungsrechtlicher Ausgleichsbetrag; Hagedorn-Verfahren; Vergleichswertverfahren; Begründungspflicht; Abschlussgutachten; Bodenwert; Wertermittlungsspielraum.

Leitsatz/-sätze:

Ob eine Wertermittlungsmethode in gleichem Maße geeignet ist wie die in der Wertermittlungsverordnung bzw. der Immobilienwertverordnung geregelte Methode, die im Rahmen von § 154 BauGB bedeutsame Steigerung des Bodenwerts zuverlässig abzubilden, ist eine Tat- und keine Rechtsfrage (wie Beschluss vom 18. Februar 2014 - BVerwG 4 B 46.13).

Urteil des 4. Senats vom 27. November 2014 - BVerwG 4 C 31.13

I. VG Gießen vom 16. Juni 2011

Az: VG 1 K 4300/09.GI

II. VGH Kassel vom 20. Juni 2013

Az: VGH 3 A 1832/11



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 31.13
VGH 3 A 1832/11

Verkündet
am 27. November 2014

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. November 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bumke und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz, Dr. Decker und Dr. Külpmann

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 20. Juni 2013 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger ist Eigentümer eines Grundstücks, das im Geltungsbereich eines von der Beklagten im Jahr 1972 festgesetzten Sanierungsgebiets liegt. Er wendet sich gegen die Erhebung eines sanierungsrechtlichen Ausgleichsbetrages. Die Sanierung ist dem Kläger gegenüber mit bestandskräftigem Bescheid mit Wirkung zum 31. Dezember 2004 für abgeschlossen erklärt worden. Berechnet hat die Beklagte den Ausgleichsbetrag auf der Grundlage eines vom Gutachter Prof. Dr. Hagedorn entwickelten Verfahrens (im Folgenden: Hagedorn-Verfahren), das auf von ihm durchgeführten Untersuchungen aus den Jahren 1986 und 1999 und seinen hierzu erstellten Gutachten beruht. Die vom Gutachter ermittelten Werte sind durch den Gutachterausschuss der Beklagten hochgerechnet und auf den Bewertungsstichtag zum 31. Dezember 2004 ermittelt worden.

- 2 Das Verwaltungsgericht gab der Klage statt und hob den angefochtenen Bescheid nach Anhörung des Gutachters in der mündlichen Verhandlung auf. Es fehle an einer plausiblen und nachvollziehbaren Begründung für die Berechnung der Bodenwerterhöhung. Das „Ermittlungsblatt“, das der Anhörung beigelegt worden war, lasse zwar die Grundzüge der Bewertung ansatzweise erkennen und sei mathematisch nachvollziehbar, enthalte jedoch ebenfalls keine hinreichende Begründung.

- 3 Der Verwaltungsgerichtshof hat auf die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Beklagten nach Anhörung des Gutachters in der mündlichen Verhandlung das Urteil des Verwaltungsgerichts aufgehoben und die Klage abgewiesen. Ein Abschlussgutachten durch den von der Beklagten beauftragten Gutachter sei nicht erforderlich. Das zur Berechnung angewandte Hagedorn-Verfahren entspreche den Vorgaben der hier noch anwendbaren Wertermittlungsverordnung (WertV). Weder die Berechnung noch die Höhe des Ausgleichsbetrages erweise sich als fehlerhaft.

- 4 Mit seiner vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision macht der Kläger geltend, die tatsächlichen Grundlagen der Bewertung seien weder offengelegt noch ausreichend dokumentiert. Es fehle insbesondere eine Bestandsaufnahme des Grundstücks zu Beginn und zum Ende der Sanierung. Das Hagedorn-Verfahren sei kein Vergleichswertverfahren im Sinne der Wertermittlungsverordnung. Das der Berechnungsmethode zugrunde liegende Punktesystem genüge wegen der erheblichen subjektiven Spielräume nicht ihren Anforderungen. Entgegen § 154 Abs. 4 BauGB sei ihm vor der Festsetzung des Ausgleichsbetrags keine Gelegenheit zur Stellungnahme und Erörterung der für die Wertermittlung seines Grundstücks maßgeblichen Verhältnisse sowie der nach § 155 Abs. 1 BauGB anrechenbaren Beträge gegeben worden. Das Festsetzungsverfahren verstoße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, da ein Teil der von der Sanierung betroffenen Eigentümer keinen Festsetzungsbescheid erhalten hätten.

II

- 5 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs lässt, soweit es revisionsrechtlicher Klärung zugänglich ist, Verstöße gegen Bundesrecht nicht erkennen.
- 6 1. Rechtsgrundlage für die Erhebung sanierungsrechtlicher Ausgleichabgaben ist § 154 BauGB. Nach § 154 Abs. 2 BauGB besteht die durch die Sanierung bedingte, nach § 154 Abs. 1 BauGB ausgleichspflichtige Erhöhung des Bodenwerts des Grundstücks aus dem Unterschied zwischen dem Bodenwert, der sich für das Grundstück ergeben würde, wenn eine Sanierung weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre (Anfangswert), und dem Bodenwert, der sich für das Grundstück durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets ergibt (Endwert). Da der Ausgleichsbeitrag der Abschöpfung sanierungsbedingter Bodenwerterhöhungen dient, sind Anfangs- und Endwert auf denselben Zeitpunkt zu ermitteln. Das ist nach den bindenden Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs der 31. Dezember 2004. Entgegen der Auffassung des Klägers kommt es nicht auf den Zustand des Grundstücks zum Zeitpunkt der Festsetzung des Sanierungsgebiets an.
- 7 Mehr als die Anordnung, dass es auf die Differenz zwischen Anfangs- und Endwert ankommt, gibt § 154 BauGB nicht her. Die Vorschrift verhält sich nicht zu der Frage, wie die Differenz und insbesondere die für sie maßgeblichen Anfangs- und Endwerte zu ermitteln sind (Beschlüsse vom 16. November 2004 - BVerwG 4 B 71.04 - Buchholz 406.11 § 154 BauGB Nr. 5 - juris Rn. 5 und vom 28. Juli 2010 - BVerwG 4 B 11.10 - ZfBR 2010, 695 = juris Rn. 6). Vorgaben zur Ermittlung und Bewertung finden sich in der an die Gutachterausschüsse nach § 192 BauGB gerichteten (hier noch anwendbaren) Wertermittlungsverordnung, der jedoch keine unmittelbare Bindungswirkung für andere Sachverständige oder gar für die Gerichte zukommt (Urteil vom 17. Mai 2002 - BVerwG 4 C 6.01 - Buchholz 406.11 § 154 BauGB Nr. 4 = juris Rn. 21). Danach ist der Bodenwert in der Regel im Vergleichsverfahren zu ermitteln (§ 28 WertV). Die Wertermittlungsverordnung ist hinsichtlich ihrer Methoden aber nicht abschließend; wenn eine in ihr vorgesehene Methode nicht ange-

wandt werden kann, so darf nach einer anderen geeigneten Methode gesucht werden. Geeignet ist jede Methode, mit der der gesetzliche Auftrag der Wertermittlung erfüllt werden kann. Das kann auch eine Methode sein, mit der aus einem marktwirtschaftlich ermittelten Endwert durch Iteration der Anfangswert näherungsweise gefunden werden kann (Beschluss vom 28. Juli 2010 a.a.O.). Ob eine Wertermittlungsmethode in gleichem Maße geeignet ist wie die in der Wertermittlungsverordnung bzw. der ihr nachfolgenden Immobilienwertermittlungsverordnung geregelten Methoden, ist eine Tat- und keine Rechtsfrage (Beschluss vom 18. Februar 2014 - BVerwG 4 B 46.13 - juris Rn. 6).

- 8 Das Gesetz verpflichtet die Gemeinde nicht dazu, die Sanierung nach Anlass und Umfang in Form eines Abschlussberichts zu dokumentieren. Eine Dokumentationspflicht lässt sich weder formal unter dem verfahrensrechtlichen Gesichtspunkt der Begründungspflicht gemäß § 39 VwVfG noch inhaltlich in Anknüpfung an den der Gemeinde eingeräumten Wertermittlungsspielraum ableiten. Eine Begründung gemäß § 39 VwVfG muss (nur) die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe enthalten, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Vorschrift verlangt nicht, schriftliche Verwaltungsakte in allen Einzelheiten zu begründen (Urteil vom 15. Mai 1986 - BVerwG 5 C 33.84 - BVerwGE 74, 196 <205>). Welchen Inhalt und Umfang die Begründung eines Bescheides haben muss, richtet sich nach den Besonderheiten des jeweiligen Rechtsgebietes und nach den Umständen des Einzelfalles (Beschluss vom 28. August 1980 - BVerwG 4 B 67.80 - Buchholz 406.11 § 35 BBauG/BauGB Nr. 168). Wie im Abgabenrecht gilt bei sanierungsrechtlichen Abgaben, dass die Erfüllung der Begründungspflicht nicht voraussetzt, dass der Bescheid sämtliche Angaben enthält, die für die vollständige Überprüfung seiner Rechtmäßigkeit in jeder tatsächlichen und rechtlichen Hinsicht nötig wären. Das kann ein bloßer Beitragsbescheid nicht leisten (vgl. dazu OVG Weimar, Beschluss vom 12. Juli 2002 - 4 ZEO 243/00 - NVwZ-RR 2003, 229 = juris Rn. 16 m.w.N.). Das Begründungserfordernis zwingt daher nicht dazu, die einzelnen Schritte der Ermittlung und Bewertung von sanierungsrechtlichen Abgaben in einem detaillierten Abschlussbericht zusammenzufassen und zu erläutern. Es genügt vielmehr, dass die Eckdaten für die Ermittlung und Bewertung angegeben werden. Dass die Ermittlung und Bewertung von sanierungsrechtlichen Abgaben einen

Erläuterungsbedarf auslösen können, hat der Gesetzgeber gesehen und in § 154 Abs. 4 Satz 2 BauGB bestimmt, dass dem Ausgleichsbetragspflichtigen Gelegenheit zur Stellungnahme und Erörterung zu geben ist. Soweit der Kläger geltend macht, er habe keine Möglichkeit zur Erörterung erhalten, ist ihm entgegenzuhalten, dass der Verwaltungsgerichtshof hierzu keine Feststellungen getroffen hat und Verfahrensrügen nicht erhoben worden sind.

- 9 Eine zusammenfassende Dokumentation in Form eines Abschlussberichts oder Schlussgutachtens ist sachlich nur dann geboten, wenn sich die Ermittlung und Bewertung im konkreten Fall anders nicht nachvollziehen lassen. Ein solcher Fall liegt hier nach den gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs nicht vor. Der Verwaltungsgerichtshof hat - ohne dass der Kläger insoweit Verfahrensrügen erhoben hätte - nach schriftlicher und mündlicher Erläuterung durch den Gutachter die Nachvollziehbarkeit der Ermittlung und Bewertung bejaht und ein Abschlussgutachten für entbehrlich gehalten. Die konkreten Ausgleichsbeträge seien auf der Grundlage der bestehenden Gutachten und der von der Beklagten selbst durchgeführten Bodenrichtwertermittlungen individuell für jedes Grundstück zum Wertermittlungsstichtag ermittelt worden, die insoweit den Charakter von Einzelgutachten hätten.
- 10 In Übereinstimmung mit Bundesrecht ist der Verwaltungsgerichtshof davon ausgegangen, dass bei der Bewertung von Grundstücksflächen ein Wertermittlungsspielraum der Gemeinde besteht, der nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle zugänglich ist.
- 11 Die Einräumung eines solchen Wertermittlungsspielraums steht in Einklang mit Art. 19 Abs. 4 GG. Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes schließt nicht aus, dass durch den Gesetzgeber eröffnete Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume sowie die Tatbestandswirkung von Exekutivakten die Durchführung der Rechtskontrolle durch die Gerichte einschränken (BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 2011 - 1 BvR 857/07 - BVerfGE 129, 1 = juris Rn. 73). Ob dies der Fall ist, muss sich ausdrücklich aus dem Gesetz ergeben oder durch Auslegung hinreichend deutlich zu ermitteln sein.

- 12 Der Gesetzgeber hat keine ausdrückliche (gesetzliche) Regelung zur Methode der Wertermittlung und zur Notwendigkeit eines Wertermittlungsspielraums getroffen. Die Vorgaben der Wertermittlungsverordnung bzw. der Immobilienwertermittlungsverordnung machen deutlich, dass sich zur Bewertung von Grundstücken lediglich allgemeine Grundsätze aufstellen lassen. Mit der Errichtung (und Beibehaltung) von unabhängigen Gutachterausschüssen gemäß § 192 BauGB trägt der Gesetzgeber zudem den besonderen Sachgesetzlichkeiten der Wertermittlung Rechnung. Die Einräumung eines Wertermittlungsspielraums folgt aus diesem Regelungssystem und beruht auf der Erkenntnis, dass die eigentliche Bewertung immer nur eine Schätzung darstellen kann und Erfahrung und Sachkunde voraussetzt, über die ein insoweit nicht sachkundiges Gericht weniger verfügt als die Mitglieder der Gutachterausschüsse (vgl. nur Urteil vom 17. Mai 2002 - BVerwG 4 C 6.01 - Buchholz 406.11 § 154 BauGB Nr. 4 = juris Rn. 29). Ein derartiger Wertermittlungsspielraum ist jedoch beschränkt. Er erstreckt sich nicht auf die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen der Bewertung. Ob eine Bewertung auf zutreffenden Voraussetzungen beruht, dürfen die Verwaltungsgerichte in vollem Umfang prüfen; sie müssen es sogar, wenn die Beteiligten darüber streiten (Urteil vom 17. Mai 2002 a.a.O.). Soweit der Wertermittlungsspielraum reicht, findet eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle in Form einer Plausibilitätskontrolle statt.
- 13 2. Diese Maßstäbe hat der Verwaltungsgerichtshof seiner Entscheidung zugrunde gelegt. Die Anwendung im konkreten Fall lässt auf der Grundlage der nach § 137 Abs. 2 VwGO bindenden tatsächlichen Feststellungen ebenfalls keinen Verstoß gegen Bundesrecht erkennen.
- 14 Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs sind bei der Ermittlung und Bewertung die in §§ 3 und 5 WertV genannten Parameter zugrunde gelegt worden. Das zur Berechnung angewandte Verfahren entspreche den Vorgaben der Wertermittlungsverordnung. Die Wertigkeit der Einzelparameter sei durch ein iteratives Verfahren, also durch ein Verfahren der rechnerischen Näherung bestimmt worden, bei dem die Verkaufsfälle der Vergleichsgrundstücke zueinander ins Verhältnis gesetzt worden sind. Zugleich werde die jeweilige Proportionalität der Wertigkeiten ermittelt. Ausgehend von dem so ermittelten Endwert

werde sodann der Anfangswert, wiederum durch proportionale Bestimmung der einzelnen Wertpunkte geschätzt. Soweit unstreitig auch bebaute Grundstücke mit in die Vergleichsbetrachtung eingestellt worden seien, habe der Gutachter nachvollziehbar dargelegt, wie er trotz Bebauung den Bodenwert berechnet habe. Die zur Ermittlung des Ausgleichbetrages führenden Berechnungsschritte anhand des Ermittlungsblattes seien unter Berücksichtigung der Erläuterungen des Gutachters auch hinreichend bestimmt. Bei dem in dem Ermittlungsblatt genannten Bodeneckwert handele es sich um den Preis eines Grundstückes mittlerer Art und Güte, der aufgrund der besonderen Grundstücks- und Standortqualitäten eine Minder- oder Mehrbewertung erfahren könne.

- 15 Der Einwand des Klägers, das Verfahren entspreche nicht dem Vergleichsverfahren nach der Wertermittlungsverordnung, greift nicht. Wie bereits ausgeführt ist die Wertermittlungsverordnung hinsichtlich ihrer Methoden nicht abschließend. Der Verwaltungsgerichtshof hat für die revisionsrechtliche Beurteilung bindend festgestellt, dass die angewandte Methode zur Berechnung der sanierungsbedingten Bodenwerterhöhung geeignet ist und auf der Anwendung der Wertermittlungsverordnung beruht. Allein der Umstand, dass nicht alle in der Wertermittlungsverordnung genannten Bewertungskriterien in einem Wertermittlungsverfahren zur Anwendung gebracht werden, genügt nicht, um rechtliche Zweifel an der Geeignetheit der Methode zu begründen. Soweit der Kläger geltend macht, eine sanierungsbedingte Werterhöhung habe nicht stattgefunden, fehlt es an Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs und sind Verfahrensrügen nicht erhoben worden. Der Verwaltungsgerichtshof hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass nur die sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen Gegenstand der Abschöpfung durch Ausgleichsbeträge sind und hat dies seiner rechtlichen Prüfung zugrunde gelegt. Den Einwänden des Klägers zum Wertermittlungsstichtag musste nicht nachgegangen werden, weil nach den bindenden Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs der Gutachterausschuss die Bodenwertdifferenzen für die Anfangs- und Endsituation im Sanierungsgebiet aus dem Gutachten übernommen und in den Folgejahren anhand der Bodenrichtwertermittlungen des Gutachterausschusses überprüft und marktgerecht angepasst hat. Verfahrensrügen hiergegen hat der Kläger nicht erhoben.

In Übereinstimmung mit Bundesrecht ist auch die Deckungsgleichheit des Ermittlungszeitpunkts für Anfangs- und Endwert vom Verwaltungsgerichtshof festgestellt worden. Soweit gerügt wird, sämtliche berücksichtigte Kauffälle betreffen Grundstücke in Sanierungsgebieten, der Einfluss der Sanierung sei hier aber entgegen § 26 Abs. 1 Satz 2 WertV nicht auszuschließen, enthält das Urteil wiederum keine entsprechenden Feststellungen. Hiergegen gerichtete Verfahrensrügen fehlen. Auch die weiteren Rügen des Klägers setzen tatsächliche Feststellungen voraus, die der Verwaltungsgerichtshof nicht getroffen hat. Konkrete Anhaltspunkte, die dem Verwaltungsgerichtshof Anlass zu einer weiteren Prüfung und Aufklärung von Amts wegen gegeben hätten, hat der Kläger nicht vorgetragen und sind auch nicht zu erkennen.

16 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Bumke

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 4 133,50 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Bumke

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann