

Das Urteil des LVG LSA vom 24.01.2017

Ein Beitrag zur Rechtentwicklung im Kommunalabgabenrecht?

Ass. jur. Wolf-Rüdiger Beck¹

Die vom *BVerfG*² wiederholt eingeforderten zeitlichen Obergrenzen für die Möglichkeit der Beitragserhebung haben vor allem in den neuen Bundesländern zur nachträglichen Anpassung der Kommunalabgabengesetze geführt.

Gemeinsam ist allen neuen Regelungen die erkennbare Zielsetzung, dass möglichst alle offen gebliebenen Beitragsforderungen - auch solche aus historischen Zeiten nach Einführung der Kommunalabgabengesetze - für einen Übergangszeitraum vorläufig weiter geltend gemacht werden können.

Das LVG Sachsen-Anhalt hatte sich aufgrund einer Normenkontrollklage der Fraktion "Die Linke" mit der durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2014³ eingefügten Überleitungsbestimmung des § 18 Abs. 2 KAG zu befassen. Diese Frist sollte den Kommunen und Verbänden bis zum Ende des Jahres 2015 ermöglichen, Beitragspflichten noch für vorteilsvermittelnde Maßnahmen rechtswirksam zum Entstehen zu bringen, die bis zu 24,5 Jahre - also annähernd zweieinhalb Jahrzehnte - zurücklagen. Alle seit Inkrafttreten des KAG LSA am 15.06.1991 offen gebliebenen Beitragsfälle ließen sich aufgrund dieser Übergangsfrist noch bis zum 31.12.2015 realisieren.

Ähnliche Lösungen waren auch in anderen Bundesländern in Kraft gesetzt worden: In Mecklenburg-Vorpommern ist danach die Erhebung noch bis längstens 31.12.2020 möglich, in Thüringen bis zum Ablauf des Jahres 2021, in Brandenburg bis Ende 2025. in Sachsen bis zum Ablauf des Jahres 2019. Verglichen damit ist die zeitliche Obergrenze für Sachsen-Anhalt knapp bemessen, zumal sich der Landesgesetzgeber gleichzeitig entschlossen hat, die eigentliche Ausschlussfrist des neu eingefügten § 13 b KAG LSA auf nur 10 Jahre zu begrenzen. Vorteilslagen, die seit 2005 entstanden waren, profitierten von dieser vergleichsweise kurzen Frist. Ältere Sachverhalte sahen sich dagegen einer Zeitspanne von bis zu 24,5 Jahren ausgesetzt.

Diesen Regelungen stehen nach einstimmigem Votum des LVG LSA verfassungsrechtliche Bedenken nicht entgegen. Knapper fiel die Abstimmung im Hinblick auf das Rückwirkungsproblem aus. Die Auffassung, dass nicht rückwirkend in abgeschlossene Sachverhalte eingegriffen werde, wurde mit einer sehr knappen Stimmenmehrheit von 4:3 Richterstimmen festgestellt.

1. Grundhaltung des Gerichts

Das Gericht stellt seiner Entscheidung fünf prägnante Leitsätze voran. Von diesen nimmt der fünfte eine Sonderstellung ein. Denn er offenbart eine innere Wertung.

Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip lasse sich kein Gebot sachgerechter Abwägung herleiten, Anschlussnehmer "*bloß deshalb von der Beitragspflicht auf Kosten der Allgemeinheit freizustellen, weil sie in den letzten Jahren noch nicht zu Anschlussbeiträgen herangezogen worden sind.*"

Formulierungen wie "*bloß deshalb*" und der beigefügte Einschub "*auf Kosten der*"

¹ Der Verfasser ist Sprecher des Initiativen-Netzwerks "Kommunalabgaben Sachsen-Anhalt".

² BVerfG, B. v. 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 -, BVerfGE 133, 143 ff.; B. v. 21.07.2016 - 1 BvR 3092/15, NVwZ-RR 2016, 889; B.v. 12.11.2015 - 1 BvR 2961/14, 1 BvR 3051/14, NVwZ 2016, 300.

³ LSA-GVBl., S. 522

Allgemeinheit" deuten darauf hin, dass das Gericht das mit der Normenkontrollklage verfolgte Anliegen für wenig legitim hält. In der fast schon umgangssprachlichen Wortwahl deutet sich die Auffassung an, dass aus Sicht der Allgemeinheit das Anliegen zeitlicher Begrenzung der Möglichkeit zur Beitragserhebung schon prinzipiell als unsolidarisch und moralisch fragwürdig angesehen wird. Das schwache ("bloß deshalb") Argument schlichten Zeitablaufs und der langjährigen Untätigkeit von Kommunen und Verbänden rechtfertige nicht den Anspruch, sich einer gemeinschaftlichen Beteiligung an vorteilsvermittelnden Investitionen entziehen zu können und den eigenen Beitrag damit der Allgemeinheit in Rechnung zu stellen.

Es ist durchaus beachtenswert, dass ein Verfassungsgericht die empfundene Verwerflichkeit eines Anliegens in einem Leitsatz auf diese Weise andeutet und sich nicht allein auf die Formulierung eines neutralen Rechtsgrundsatzes beschränkt.

Auf den ersten Blick scheint sich das LVG LSA dabei sogar in einen Gegensatz zu dem vom BVerfG vertretenen Grundsätzen begeben zu wollen. Denn dieses betont noch ausdrücklich die berechnete Erwartung des Einzelnen auch gegenüber staatlichen Einrichtungen, "*irgendwann nicht mehr mit einer Geldforderung überzogen zu werden, wenn der berechnete Hoheitsträger über einen längeren Zeitraum seine Befugnis nicht wahrgenommen hat.*"⁴ Dem Zeitmoment wird dabei ein erkennbar anderes Gewicht beigemessen. Es bleibt nicht etwa völlig bedeutungslos.

Das BVerfG sieht - anders als das LVG LSA - im Verhältnis der wechselseitigen Interessen auch die Allgemeinheit (repräsentiert durch staatliche Einrichtungen) gegenüber dem Einzelnen in der Pflicht. Sie schuldet den rechtsunterworfenen Betroffenen durchaus eine zeitzumutbare Beitragserhebung und die Gewährleistung von Rechtssicherheit. Wenn dieser Verpflichtung über geraume Zeit nicht nachgekommen werde, könne sich die Legitimation zur Beitragserhebung zunehmend verflüchtigen.⁵

Geradezu absurd findet das BVerfG die Vorstellung, eine Verjährungsfrist könne noch mehrere Jahrzehnte nach Entstehen der Vorteilslage beginnen, was beispielsweise bei einer zeitlich unbegrenzten Erhebung jederzeit geschehen könne.⁶

Vor diesem vom BVerfG aufgezeigten Rechtsgrundsatz überrascht es, dass das Landesverfassungsgericht einer Jahrzehnte andauernden Untätigkeit mit der im fünften Leitsatz gewählte Formulierung jede rechtsbedeutende Wirkung mit dem undifferenzierten Hinweis auf Belange der Allgemeinheit von vornherein abspricht. Es entsteht der Eindruck gewollter Abgrenzung zur Rechtsprechung des BVerfG⁷. Die gewählte Formulierung wirkt in ihrer Resolutheit zumindest missglückt.

2. Verflüchtigung der Legitimation zur Beitragserhebung als abstrakter Leitgedanke

Die Urteilsgründe beleuchten die vom Gericht vertretene Grundauffassung näher. Es wird darin allerdings deutlich, dass die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze nicht etwa insgesamt infrage gestellt werden sollen. Allerdings komme ihnen auch kein "Automatismus" zu. Die Verflüchtigung der Legitimation zur Beitragserhebung müsse als abstrakter Leitgedanke verstanden werden, welcher erst durch das Inkraftsetzen von konkreten Verfristungsregelungen Rechtswirkungen entfalte. Dem Einzelnen könne bei Fehlen einer solche Regelung aber nicht - a tempore usque - Vertrauen dahingehend erwachsen, von einer Beitragserhebung dauerhaft verschont zu bleiben.

⁴ BVerfG, B.v. 05.03.2013, a.a.O., Rdn. 44

⁵ BVerfG, B.v. 05.03.2013, a.a.O., Rdn. 45

⁶ BVerfG, B.v. 05.03.2013, a.a.O., Rdn. 47

⁷ Mit spöttischen Unterton spricht auch das OVG MV 1.04.2014, -1 L 142/13, - zit. n. juris, Rn 66 von einer "Verflüchtigungsrechtsprechung"

Die Bestimmung eines konkreten Zeitpunkts für die Feststellung der Unzumutbarkeit von Beitragserhebungen müsse (und könne nur) dem jeweiligen Landesgesetzgeber im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums überlassen bleiben.⁸

Demgegenüber hatte das *Verwaltungsgericht Magdeburg*⁹ durchaus noch den Gedanken in den Raum gestellt, dass in der Konsequenz des Verflüchtigungsgedankens ein Vertrauen des Einzelnen, von der Abgeltung verschont zu bleiben, mit zunehmender Dauer einer unterbliebenen Beitragserhebung nicht etwa völlig unbedeutend bleiben, sondern in einer Weise erstarken könne, dass dieser Sachverhalt einem solchen nahe komme, bei dem ein Abgabenschuldner nicht mehr mit einer Heranziehung zu rechnen brauche.

Dieser Auffassung erteilt das LVG nun eine Absage. Es gebe in Bezug auf die Rechtslage in Sachsen-Anhalt keinen Gesichtspunkt, der auf Seiten der Beitragsschuldner dafür sprechen könnte, dass sie zu irgendeinem Zeitpunkt darauf hätten vertrauen dürfen, irgendwann einmal - zu Lasten der Allgemeinheit - nicht mehr zu Beiträgen herangezogen zu werden.

Verfassungsrechtliche Grundsätze erforderten lediglich, dass dem Gesetz *überhaupt* Verjährungs- bzw. Verfristungsregelungen beigegeben werden müssen, so dass eine zeitliche Begrenzung der Abgabenerhebung gewährleistet werden könne. Denn der Gesetzgeber dürfe die Interessen der Vorteilsempfänger nicht *völlig unberücksichtigt* lassen und *ganz* von einer Regelung absehen, die der Erhebung der Abgabe eine bestimmte zeitliche Grenze setze.

Komme der Gesetzgeber seiner Verpflichtung zur einer zeitlichen Begrenzung der Beitragserhebung nach, werde dem Gebot der Rechtssicherheit hinreichend Rechnung getragen. Eine mehr als 20 Jahre andauernde Ungewissheit führe bei nachträglicher Fristenbegrenzungen zu hinreichender Rechtssicherheit.

Die Argumente ähneln der Diskussion zum Verwirkungseinwand: Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁰ und des Bundesfinanzhofs¹¹ erfordere Verwirkung nicht nur, dass seit der Möglichkeit der Geltendmachung eines Rechts längere Zeit verstrichen sei. Es müssten vielmehr besondere Umstände hinzutreten, welche die verspätete Geltendmachung als treuwidrig erscheinen ließen. Das zeitliche Kriterium führt auch hier nicht zu einer "Automatik" und ist - für sich alleine genommen - noch nicht hinreichend rechtsbedeutsam.

Allerdings erscheint der Hinweis des LVG LSA, es gäbe mit Blick auf die bisherige Rechtslage in Sachsen-Anhalt keinen ersichtlichen vertrauensbegründenden Gesichtspunkt für die Beitragsschuldner, irgendwann nicht mehr mit einer Heranziehung zu Beiträgen rechnen zu müssen, ungenau. Denn es setzt sich dabei nicht mit den konkretisierenden Erwägungen des BVerfG auseinander.

Das Rechtsstaatsprinzip gewährleistet danach unter bestimmten Umständen auch dann Rechtssicherheit, wenn keine ausdrücklichen Regelungen bestehen, die Anlass zu spezifischem Vertrauen geben - sogar wenn Umstände einem solche Vertrauen entgegenstehen.¹² Zieht man in Betracht, dass Verbände sich zum Teil mit ausdrücklicher Unterstützung der Kommunalaufsicht gegen die Erhebung von Beiträgen mit dem Hinweis gewehrt haben, die Finanzierung der Investitionen gelinge problemlos über die Gebühren und Abschreibungen, dann hätte man sich hier eine vertiefende Argumentation des LVG LSA gewünscht.

⁸ ebenso: OVG LSA, U.v. 17.02.2016, - 4 L 119/15 -, juris, Rn 62

⁹ VG Magdeburg, B. v. 13.04.2016, 9 A 105/14 MD, - juris, Rn 15.

¹⁰ BVerwG, B. vom 17. 08. 2011 - BVerwG 3 B 36.11 -, BeckRS 2011, 53777; B. vom 12. Januar 2004 - BVerwG 3 B 101.03 -, NVwZ-RR 2004, S. 314, OVG LSA, B. v. 11.08.2004, -2 M 154/03 -, NVwZ 2004, 627.

¹¹ BFH, Urteil vom 8.10.1986 - II R 167/84 -, BFHE 147, 409, 412

¹² BVerfG, B. v. 05.03.2013, a.a.O., Rdnr. 41

Denn es musste dabei auffallen, dass das Zögern der Verbände von deren Verzicht auf Satzungsregelungen, welche das Entstehen der Beitragspflichten ausdrücklich auch "zu einem späteren Zeitpunkt" noch ermöglicht hätten, begleitet wurde. Es wird nicht erkennbar, unter welchen ergänzenden Umständen für das LVG LSA ein rechtsbedeutsames Vertrauen der Beitragsschuldner überhaupt je hätte erwachsen können. Für das BVerfG dokumentieren sie damit immerhin, dass sie des hierdurch gewährten Schutzes nach eigener Einschätzung nicht mehr bedürfen.¹³

3. Gesetzliche Leitgedanken

Während das staatliche Interesse an der vollständigen Durchsetzung von Geldleistungspflichten vornehmlich von den Grundsätzen der richtigen Rechtsanwendung und der materiellen Gerechtigkeit (Belastungsgleichheit) sowie von fiskalischen Erwägungen getragen wird, steht dem auf Seiten der Bürger das Prinzip der Rechtssicherheit gegenüber.

Landes- und Bundesgesetzgeber haben im Bereich des Abgabenrechts diesen wechselseitigen Interessen insofern Rechnung getragen als sie sich für das Inkraftsetzen vergleichsweise knapper Verfristungsregelungen entschieden hatten. So beträgt im Steuerschuldverhältnis die regelmäßige Verjährungsfrist 5 Jahre (§ 228 AO). Im Kommunalabgabenrecht der meisten Bundesländer beträgt die Verjährungsfrist für Beitragsforderungen 4 Jahre.¹⁴ Die längste Verjährungsfrist im Abgabenrecht beläuft sich - im Fall der Steuerhinterziehung (§ 169 Abs. 2 Satz 2 AO) - auf 10 Jahre.¹⁵

Es entspricht daher einem gesetzlichen Leitbild, dass gerade im Abgabenrecht dem Gedanken der Rechtssicherheit *zeitnah* Geltung zu verschaffen ist. Aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit lässt sich zudem herleiten, dass dort, wo hoheitliches Handeln mit dem Anspruch rechtlicher Verbindlichkeit gesetzt wird, den Betroffenen möglichst schnell Gewissheit über das für sie Verbindliche zuteil werden muss.¹⁶ Dieser Rechtsgedanke, der z.B. in den einschränkenden Regelungen zur Änderung bestandskräftiger Bescheide Ausdruck gefunden hat, kann vergleichend herangezogen werden, wenn Beitragsschuldner zugemutet werden soll, dass Jahrzehnte zurückliegende Beitragsbescheide ggf. durch Nacherhebungsbescheide ergänzt werden können, nachdem sich - für den Bürger unerkennbar - die ursprüngliche Satzung womöglich als ungültig erwiesen hat. Oft genug aufgrund des Betreibens der Verbände, die per Gutachten nachweisen lassen, dass etwa Regelungen zur Tiefenbegrenzung in Altsatzungen unzutreffend waren, damit sie solche Nacherhebungen noch realisieren können. Diese Praxis läuft dem Interesse der Bürger an zeitnaher "Gewissheit über das für sie Verbindliche" diametral entgegen. Eben dies wird durch das Zulassen jahrzehntelanger Zeitspannen zwischen Vorteilslage und Beitragserhebung begünstigt.

Die Auffassung, dass auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten im Beitragsrecht eine mehrfach längere als die 10-Jahresfrist unproblematisch sein soll, erschließt sich nicht vor dem Hintergrund, dass im sonstigen Finanzwesen selbst bei arglistigem Verhalten der Betroffenen nur maximal 10-jährige Verfristungsregelungen Anwendung finden. Die Nichterhebung von Beiträgen (und die Nichtnutzung moderner Techniken zur beschleunigten Abwicklung abgabenrechtlicher Sachverhalte) liegt hingegen in der alleinigen Verantwortlichkeit der Aufgabenträger.

¹³ BVerfG, 12.11.2015, 1 BvR 2961/14 (Rn 1-70), Rn 68

¹⁴ KAG LSA, § 13 Abs. 1 Ziff. 4b i.V.m. §§ 169 Abs. 2 Satz 1, § 170 Abs. 1 AO.

¹⁵ Der BFH, hält eine Höchstfrist von 10 Jahren für vertretbar. BFH, U.v. 07.07.2009, - VII R 24/06 -, zit. nach juris.

¹⁶ Brünig, Einstweilige Verwaltungsführung, Diss. Mohr Siebeck 2003, S. 401 unter Hinweis auf BVerwG, B. v. 07.07.2004, - 6 C 23.03 -.

Der Mitwirkung des Einzelnen zur Feststellung der Beitragsschuld bedarf es grundsätzlich nicht.

Wenn die Aufgabenträger über Jahre und Jahrzehnte Einziehungsverfahren nicht betreiben, könnte auch auf den Rechtsgedanken des vom BFH in der Vergangenheit gelegentlich herangezogenen § 211 Abs. 2 BGB a.F. zurückgegriffen werden, wonach eine Verjährung zwar nicht eintreten soll, wenn eine Partei das ihrerseits Erforderliche zur Unterbrechung der Verjährung getan hat, diese Unterbrechung bei schlichtem Nichtbetreiben des Einspruchsverfahrens durch die Behörde jedoch endete.¹⁷

Das LVG erörtert diese Gesichtspunkte nicht. Für die Bemessung der gebotenen Höchstfrist komme spezialgesetzlichen Festlegungen nach Auffassung des LVG LSA keine präjudizielle Wirkung zu. Der Rückgriff auf längere Fristen werde dadurch nicht ausgeschlossen. Das Gericht erkennt allein in der allgemeinen Verjährungshöchstfrist von 30 Jahren, die letztlich auch in der Regelung des § 197 BGB und des § 53 Abs. 2 VwVfG ihren Niederschlag gefunden hätte, einen Anhaltspunkt für eine maßgebliche Obergrenze.

Der Hinweis des LVG auf § 197 BGB ist jedoch bereits fragwürdig. Gerade der nähere Blick auf diese Bestimmung macht schon deutlich, dass derart lange Fristen selbst dort nur noch für sehr begrenzte und besondere Ausnahmefälle Anwendung finden - u.a. für rechtskräftig festgestellte Forderungen. Ungeklärte oder in Streit befindliche (Geld-) Forderungen unterliegen dagegen auch im Zivilrecht deutlich verminderten Fristen. Entsprechendes gilt für die Höchst-Fristenregelungen nach § 53 Abs. 2 VwVfG i.V. mit § 218 BGB.

Privatrechtliche Regelungen ordnen die Rechtsbeziehungen rechtlich gleichrangiger Subjekte. Werden kommunale Abgaben erhoben, handelt es sich um die Ausübung hoheitlicher Staatsgewalt gegenüber den Bürgern. Im Abgabenrecht geht es um Eingriffsverwaltung, also um ein klassisches Über- und Unterordnungsverhältnis, nicht aber um ein Gleichordnungsverhältnis. In einem solchen Rechtsverhältnis kommt dem Interesse des Einzelnen an zeitnaher, verbindlicher *Gewissheit über das Verbindliche* besondere Bedeutung zu.

Die in das Verwaltungsverfahrenrecht in § 53 Abs. 2 VwVfG übernommene äußerste Grenze von 30 Jahren rechtfertigt ebenfalls nicht die Gestaltung von Rechtsbeziehungen, die sich aus dem Kommunalabgabenrecht ergeben. Zumal hier regelmäßig nicht auf das Verwaltungsverfahrenrecht, sondern auf die spezielleren Vorschriften der Abgabenordnung verwiesen wird - die eine Verjährungshöchstfrist von 30 Jahren nicht kennt. Für eine solche Betrachtung spricht auch, dass das VwVfG für Verwaltungsverfahren, soweit in ihnen Rechtsvorschriften der Abgabenordnung anzuwenden sind, nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG LSA bzw. § 2 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG LSA a.F. *ausdrücklich* ausgenommen worden ist.¹⁸

Die Fristendiskussion sollte in diesem Zusammenhang nicht aus den Augen verlieren, dass die Verjährungshöchstfrist zur Regelfrist werden könnte. Denn die weiter bestehende Anknüpfung der unverändert gültigen regelmäßigen Verjährungsfristen an "wirksame" Beitragssatzungen bleibt für den Bürger auch in Zukunft weder berechenbar noch vorhersehbar. Die regelmäßigen kurzen Verjährungsfristen werden somit weiter an Bedeutung verlieren. Mit diesen

¹⁷ BFHE 102, 449; BStBl II 1971, 754

¹⁸ Dies wird möglicherweise übersehen von *Bücken-Thielmeyer/Fenzel*, LKV 2014, 241, 244ff.

Fragen befasst sich das LVG LSA jedoch nicht näher.

Auch der Umstand, dass der Landesgesetzgeber sich nach § 13 b KAG LSA für eine Wertung dahingehend entschieden habe, dass Beitragsschuldner nur innerhalb einer Zeitspanne von 10 Jahren nach Entstehen der Vorteilslage mit ihrer Heranziehung rechnen müssten, ändere nichts an der Zulässigkeit einer Übergangsregelung, die für einen begrenzten Zeitraum eine deutlich längere Inanspruchnahme ermögliche. Die maßgeblichen Bestimmungen seien im engen Zusammenhang einheitlich verabschiedet worden und bewegten sich im Rahmen des weiten Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers. Einen Wertungswiderspruch könne man hierin nicht erkennen.

4. Rechtssicherheit, Rechtsfrieden, Beitragsgerechtigkeit und Fiskalinteresse im Spannungsverhältnis

Das Urteil des LVG LSA befindet sich in bemerkenswerter Übereinstimmung zu den Auffassungen anderer Landesobergerichte. Danach begegnen die jeweiligen Anpassungen abgabenrechtlicher Regelungen in den jeweiligen Bundesländern keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, auch wenn sie beachtliche Zeitspannen zwischen dem Entstehen der Vorteilslage und der Beitragserhebung zulassen, selbst wenn sie sich zwei Dekaden annähern oder diese überschreiten.¹⁹

Die Begründungen gleichen sich dabei im Wesentlichen. Gerechtfertigt seien lange Zeiträume wegen historisch bedingter Schwierigkeiten beim Aufbau kommunaler Selbstverwaltung, bei der Gründung von Zweckverbänden, bei der erstmaligen Schaffung von wirksamem Satzungsrecht und bei der Lösung des Altanschießerproblems. Den fiskalischen Interessen der Aufgabenträger müsse besonders Rechnung getragen werden - dem stehe der Dauervorteil gegenüber, welche der Beitragsschuldner durch die Möglichkeit des Anschlusses genieße. Es sei darüber hinaus das gewachsene Vertrauen der Aufgabenträger in die zeitlich unbegrenzte Möglichkeit der Beitragserhebung sei in Betracht zu ziehen.

Diese Argumente sind jedoch vom BVerfG entweder als nachrangig gegenüber dem Gebot der Belastungsklarheit und Belastungsvorhersehbarkeit gewertet oder sogar gänzlich in Abrede gestellt worden.²⁰

Die dortige Entscheidung beziehe sich - so der regelmäßige Einwand - jedoch auf spezielle Brandenburger Rechtsverhältnisse und auf dortige Rückwirkungsproblematiken und sei auf andere Bundesländer nicht übertragbar.²¹ Dieser Auffassung schließt sich nun auch das LVG LSA ohne vertiefende Begründung an.²²

Vor allem das fiskalische Argument erhält dort mit dem Hinweis auf die Finanzhoheit

¹⁹ *OVG Brandenburg*, 10.01.2014, -OVG 9 S 64.13 - und v. 16. 07.2014, - OVG 9 N 69.14 - zit. n. juris;

OVG Mecklenburg-Vorpommern, U.v. 06.09.2016, - 1 L 212/13, - zit. n. juris;

Sächs. OVG, B. v. 21.04. 2016 - 5 A 493/14, zit. n. juris

OVG Thüringen:

B. vom 19. 05 2016 - 4 KO 69/13 -; U. vom 12. 01. 2016 - 4 KO 850/09 - ; B. vom 13.08.2015 - 4 ZKO 356/15 -;

B. v. 27.05.2016, - 4 ZKO 296/16-; U.v.19.01.2015, - 4 KO 582/14 - ,

OVG Sachsen-Anhalt, B. v. 3.12.2014, - 4 L 59/13; *OVG Sachsen-Anhalt*, U. v. 04.06.2015, - 4 L 24/14 -;

OVG Sachsen-Anhalt, B. v. 17.02.2016, - 4 L 119/15 -

²⁰ *BVerfG*, B. v. 12.11.2015, - 1 BvR 2961/14 - zit. nach juris, Rn 69. Die Verbände könnten nicht auf die Unwirksamkeit eigener Satzungen vertrauen. Darüber hinaus hätten sie die Möglichkeit gehabt, in ihren Satzungen zu regeln, dass die Beitragspflicht "später" beginne. Sofern sie davon keinen Gebrauch gemacht hätten, sei hierdurch dokumentiert worden, dass sie des Vertrauensschutzes nicht bedürfen.

²¹ so zuletzt *OVG MV*, U.v. 06.09.2016, - 1 L 212/13 - KStZ, 2017, 11 ff., 16.

²² Urteil v. 24.01.2017., Rdnr. 61

der Aufgabenträger ein überragendes, fast alleinbestimmendes Gewicht. Demgegenüber ist anzumerken, dass verfassungsrechtlich gebotene Verfristungsregelungen nicht in die Finanzhoheit der Kommunen eingreifen. Denn das Instrument als solches wird dabei nicht in Frage gestellt. Die Garantie der Finanzhoheit entbindet nicht von der Prüfung, wie lange eine handlungslose Zeitspanne zwischen Vorteilslage und Beitragserhebung dem Bürger und Beitragsschuldner folgenlos zugemutet werden kann. Hier stellen sich Fragen, die es in Anbetracht der hier zur Debatte stehenden großen Zeiträume zweifelhaft erscheinen lassen, dass durch eine Verfristung die Finanzautonomie der Verbände in ihrem Grundsatz auch nur ansatzweise tangiert sein kann. Jedenfalls muss dieses Argument an dem vom BVerfG besonders hervorgehobenen Interesse der Beitragsschuldner an Rechtssicherheit gemessen werden. Aus der Sicht des LVG LSA bestehen keine Bedenken, solange der Gesetzgeber Sorge trägt, dass Beiträge jedenfalls nicht zeitlich unbegrenzt erhoben werden können. Der zulässige Gestaltungsspielraum bewege sich hier nach Ansicht des Gerichts jedenfalls im Rahmen von etwa 25 - möglicherweise aber auch 30 Jahren.

Diese Fristenlänge sei auch in ihrem Ausmaß erforderlich. Es sei durch den Gesetzgeber sicherzustellen, dass den Abgabengläubigern für einen begrenzten Zeitraum ermöglicht wird, *alle* noch offenen Altfälle - auch solche aus historischer Zeit des KAG - einer Erledigung zuführen zu können. Ohne die Übergangsregelung des § 18 Abs. 2 KAG LSA hätte die Frist des § 13b KAG LSA den Trägern der Abwasserbeseitigung in erheblichem Umfang die Möglichkeit zur Refinanzierung von Investitionen verschlossen, auf die sie vor der Neuregelung noch hätten vertrauen dürfen. Denn Politik und Rechtsprechung habe über Jahre die Möglichkeit zeitlich unbegrenzter Beitragserhebung signalisiert.

Es ist auffallend, dass der Gesichtspunkt, dass Verbände jedenfalls nicht auf die Ungültigkeit eigener Satzungen vertrauen sollten, dabei völlig außer Betracht bleibt. Wenn Satzungen verabschiedet wurden, mussten die Aufgabenträger davon ausgehen, dass ihnen lediglich ein Erhebungsspielraum von 4 Jahren verbleibt. Hier bleibt kein Raum für ein Vertrauen dahingehend, über diesen Zeitraum hinaus tätig werden zu können.

Das VG Magdeburg hielt es noch für ausgesprochen problematisch, den Interessen an einer (vollständigen) Abgabenerhebung ein derart alleinbestimmendes Gewicht beizumessen, ohne dass erkennbar wäre, dass die Interessen der Grundstückseigentümer "(auch nur ansatzweise)" berücksichtigt worden seien.²³

Tatsächlich fällt in diesem Zusammenhang auf, dass das LVG LSA in diesem Zusammenhang keine eigenen Gedanken zum Gesichtspunkt der *Rechtssicherheit* der betroffenen Bürger entwickelt. Als Rechtgut ist sie als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips (Art. 2 LVerf LSA) nicht etwa von minderem Rang. Der Begriff erscheint aber nur an zwei Stellen in den Urteilsgründen und dann auch nur als Zitatstelle bzw. Hinweis auf die Äußerungen des BVerfG zur Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit. Hieraus entwickelt das LVG - nichts. Offenbar genügt dem Gericht bereits der Umstand, dass der Landesgesetzgeber inzwischen überhaupt zeitliche Obergrenzen für die Möglichkeit zur Beitragserhebung eingeführt hat. Im Rahmen der Diskussion über die zulässige Zeitspanne misst das LVG LSA dem Aspekt der Rechtssicherheit keine weitere Bedeutung zu.

Gerade die immer wieder vorgebrachten Argumente der Schwierigkeiten, welche sich Politik und Verwaltung bei der Implementierung bundesdeutscher Rechtsinstitute in den Neuen Bundesländern ausgesetzt sahen, machen deutlich, dass aus der Sicht

²³ VG Magdeburg, B. v. 13.04.2016, - 9 A 105/14 MD -, zit. n. juris, Rn 16

der Obergerichte der Bundesländer der Grundsatz der Rechtssicherheit gegenüber dem Fiskalinteresse der Kommunen und dem Gedanken der Beitragsgerechtigkeit mindere Bedeutung hat. Staatliches Versagen wird mit einer fiskalkonformen Interpretation rechtsstaatlicher Garantien zu Lasten des Einzelnen kompensiert. Erinnerung sei an den die Äußerung von Maunz. Dieser wies bereits vor Jahrzehnten auf einen einfachen Rechtsgrundsatz hin, wonach *"faktisch irreparable Fehlleistungen" bei der Anwendung des Gesetzmäßigkeitsgrundsatzes auch rechtlich letztlich in der Risikosphäre desjenigen hängen bleiben, dessen Einflussphäre sie entstammen.*²⁴

Es mag durchaus sein, dass ein abruptes Überstülpen bundesrepublikanischen Rechts in den neuen Bundesländern mit Schwierigkeiten verbunden, möglicherweise von Anfang an verfehlt war. Nicht nur Kommunen und Verbände waren überfordert, sondern auch die Bürger selbst. Sie mussten nicht nur ihren eigenen Besitz instand setzen, sondern sollten gleichzeitig in kurzem Abstand womöglich Wasserbeiträge, Ausbaubeiträge, Anschlussbeiträge entrichten, die wegen überforderter Verwaltungen und fehlerhafter Prognosen und Konzepte oft völlig überhöht ausfielen und nicht selten gegen den Widerstand der Betroffenen mit massivem Einsatz durchgesetzt wurden. Die Lösung der Probleme suchte man aber nicht in effektiveren Konzepten, nicht in neuen rechtlichen Ansätzen oder anderen Verwaltungsstrukturen und auch nicht in gänzlich neuen Wegen der Finanzierung der Infrastruktur, sondern in einer Aufweichung rechtsstaatlicher Garantien der Betroffenen. Dem Grundsatz der Rechtssicherheit wurde zunehmend mindere Bedeutung beigemessen, so dass Landesobergerichte und selbst das BVerfG am Ende keine Bedenken hatten, auf eine zeitlich unbegrenzt mögliche Beitragserhebung hinzuwirken.

Diese auffallend einseitige Gewichtung der Interessen der Aufgabenträger und das Vernachlässigen der den Bürgern zugute kommenden Rechtsgrundsätze bleibt in den aktuellen Entscheidungen noch immer sichtbar. Es wurde vom BVerfG seit der Entscheidung vom 05.03.2013 jedoch deutlich in Frage gestellt. Dabei sind jedoch Fragen offen geblieben, zu deren Klärung das LVG LSA bei vertiefter Betrachtung durchaus hätte beitragen können.

Stattdessen lässt das LVG LSA auch den Gesichtspunkt unerwähnt, dass aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade nicht geschlossen werden kann, dass ein durch ein verfassungswidriges Gesetz Begünstigter beanspruchen kann, in seinem Vertrauen auf den Fortbestand der verfassungswidrigen Regelung geschützt zu werden.²⁵ Wenn den Bürgern für den Bereich des Abgabenrechts regelmäßig entgegengehalten wird, dass die bloße Erwartung, das geltende Recht werde unverändert fortbestehen, grundsätzlich nicht geschützt sei²⁶, muss dieser Grundsatz mit Blick auf die Abgabengläubiger erst recht gelten, wenn sich dieses Recht als verfassungswidrig erwiesen hat und ihnen dies spätestens seit der Entscheidung des BVerfG vom 05.03.2013 bewusst sein musste. Sie hätten dann bis Ende 2015 auch ohne ausdrückliche Überleitungsregel ein beachtliches Zeitfenster gehabt, ihrer Verpflichtung nachzukommen, noch offene Beitragsforderungen einzuziehen.

Neben der Erörterung des Gesichtspunkts der Rechtssicherheit fehlen in den Urteilsgründen ergänzende Ausführungen zum Aspekt des Rechtsfriedens, der im Allgemeininteresse vor allem auch durch zeitnahe Verfristungsregelungen gewährleistet werden kann. Das Rechtsschutzbedürfnis kann immer dann entfallen, wenn der Berechtigte sich verspätet auf das Recht beruft (Zeitmoment)

²⁴ Maunz in: Maunz/Dürig, Kommentar GG, 2. Aufl. (Stand Dezember 73), Rdnr. 147 zu Art. 20

²⁵ BVerfGE 24,300ff.,347.

²⁶ VfGBbg B. v. 21.09.2012, -46/11 -, zit nach juris, Rn 20

und unter Verhältnissen untätig geblieben ist, unter denen vernünftigerweise etwas zur Wahrung des Rechts unternommen zu werden pflegt (Umstandsmoment). Das öffentliche Interesse an der Wahrung des Rechtsfriedens kann in derartigen Fällen verlangen, die Durchsetzung eines Rechtsanspruchs nach langer Zeit untätigen Zuwartens als unzulässig anzusehen.²⁷

5. Beachtung des Gleichheitssatzes

Die ungleiche Verfristungsverteilung für Altanschießer einerseits (durch die Möglichkeit der Heranziehung nach insgesamt bis zu 24,5 Jahren) und Neuanschießern (ab 2005) andererseits, für die eine nur 10-jährige Ausschlussfrist bereits Vorteile eröffnet, verstößt nach Auffassung des LVG LSA nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, da diese Ungleichbehandlung wegen des Grundsatzes der Beitragsgerechtigkeit zwingend geboten sei. Nur so sei eine gleichmäßige Beitragsbelastung aller Beitragsschuldner zu gewährleisten.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (Art. 7 Abs. 1 LVerf LSA) gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Davon abweichende Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.

Für das Steuer- und Abgabenrecht wird aus dem Gleichheitssatz der Grundsatz der Belastungsgleichheit abgeleitet. Das Argument des LVG kommt insofern einem Zirkelschluss gleich. Die Abweichung vom Gleichheitsgebot wird mit dem Gleichheitsgebot und dessen Ergebnisziel erläutert. Vielmehr hätte das LVG LSA zur Begründung seiner Auffassung *konkrete Sachgründe* aufzählen müssen, die eine unterschiedliche Fristenlänge für verschiedene Gruppen von Beitragsschuldner rechtfertigen.

Verfristungsregelungen führen *stets* zu einer ungleichmäßigen Abgabenbelastung. Rechtssicherheit und Beitragsgerechtigkeit sind Rechtsgüter von gleichem Verfassungsrang, so dass hier dem Gesichtspunkt der Beitragsgerechtigkeit keine Priorität zukommen kann. Der Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit schließt nicht aus, dass aufgrund des Ablaufs unterschiedlicher Zeitspannen zwischen Vorteilslage und Beitragserhebung Beitragsforderungen gegebenenfalls erlöschen können. Der Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit ist daher nicht geeignet, das aus den vom BVerfG aufgezeigten rechtsstaatlichen Gründen zwingend gebotene, fristbestimmte Erlöschen einer Beitragsforderung in Frage zu stellen. Er gibt damit auch für die Beantwortung Frage, *welche* Zeitspanne ggf. im Höchstfall zwischen Vorteilslage und Beitragserhebung verstreichen darf, nichts her. Der Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit schließt demnach auch nicht aus, dass diese Zeitspanne unterhalb von 2 Jahrzehnten angesiedelt sein könnte.

Wenn der Gesetzgeber bei der Umsetzung eines verfassungsrechtlichen Gebots zur Gewährleistung von Rechtssicherheit grundsätzlich davon ausgeht, dass ein Grundeigentümer nur innerhalb einer Zeitspanne von zehn Jahren mit seiner Heranziehung zu einem Beitrag rechnen muss, dann bedarf eine praktisch "*vollständige Nivellierung der zeitlichen Komponente*" im Rahmen der

²⁷ BVerfG, 04.03.2008 - 2 BvR 2111/07, Rn 25

Überleitungsfrist einer tiefer gehenden Begründung.²⁸ Das vom LVG LSA herangezogene Argument, der Gesetzgeber hätte von vornherein eine längere Frist wählen können, verfängt nicht, denn das hat er ja ersichtlich nicht getan. Die von ihm getroffene Wertentscheidung bedarf dann aber einer folgerichtigen Regelung.

6. Der Grundsatz der Dispositivfreiheit

Die Annahme, das Abwägungsgebot beinhalte lediglich, dass Abgabenschuldner allenfalls ein Interesse an der Gewissheit hätten, wann mit einer Inanspruchnahme nicht mehr zu rechnen sei, aber kein rechtsbedeutsames, wirtschaftliches Interesse an einer möglichst zeitnahen Geltendmachung des Beitragsanspruchs, verkennt den sich aus Art. 2 GG herzuleitenden Grundsatz der *Dispositionsfreiheit*. Denn erst mit der Vorlage eines rechtswirksamen Bescheides manifestiert sich für die Abgabenschuldner die Gewissheit über die konkret anstehende Belastung.

Es liegt vielmehr nahe, Bürgern, Institutionen und Unternehmen - ebenso wie der gesamten Wohnungswirtschaft ein geradezu elementares, *wirtschaftliches* Interesse an frühzeitiger, verbindlicher Klarheit und Rechtssicherheit zuzugestehen. Der Bürger will eine Abgabenschuld nicht aufschieben oder aussitzen, wie immer wieder unterstellt wird, sondern er will die Belastung frühzeitig kennen und in seine Finanzplanung einarbeiten. Dieses Interesse ist durchaus wirtschaftlicher Natur.²⁹

Unternehmen müssen Rückstellungen bilden, Institutionen stellen Haushaltspläne auf. Und niemand ist daran interessiert, dass die zu leistende Abgabe womöglich erst in der übernächsten Generation erhoben wird. Hier geht es durchaus auch um Sicherheit in der Wertfeststellung eigenen Vermögens. Hiervon werden Verfügungsentscheidungen abhängig gemacht. Der Bürger will kein ewig drohendes Damoklesschwert, sondern will belastende Abgabeforderungen hinter sich bringen um sich seiner Lebensplanung belastungsfrei widmen zu können. Denn eine bereits ausgebildete aber mangels Bescheidung noch unkonkrete Kostenlast wirkt nicht nur psychologisch, sondern natürlich auch *wirtschaftlich* begrenzend.

7. Rückwirkungsproblematik

Die Erörterung der Entscheidung des LVG betraf bisher vor allem Wertungsfragen. Diese sind vom LVG in der geschilderten Weise einstimmig entschieden worden.

Uneinig zeigt sich das Gericht hingegen bei der Beurteilung des Problems echter Rückwirkung für Vorteilslagen, die bis zum Ende des Jahres 1992 entstanden waren. Mit der knappsten denkbaren Mehrheit von einer Richterstimme verneint das Gericht, dass der Überleitungsbestimmung echte Rückwirkung beizumessen ist. Es ist wenig befriedigend, dass das Gericht in dieser Frage zu keiner einheitlichen Meinung gelangt ist - zumal es sich hier nicht um Wertungsfragen, sondern um Fragen der Rechtsauslegung, Rechtsanwendung und Rechtstechnik handelt.

In der vom 15.06.1991 bis zum 08.09.1997 geltenden Fassung des KAG LSA³⁰ waren die Voraussetzungen für die Erhebung von Beiträgen hinsichtlich Reichweite und Entstehungsvoraussetzungen der Beitragspflicht in § 6 Abs. 6 wie folgt geregelt:

²⁸ Überzeugend: VG Magdeburg, a.a.O. Rn 18

²⁹ Rottenwallner, KStZ 2015 189 ff., 195

³⁰ LSA-GVBl., S. 105

"Die Beitragspflicht entsteht mit der Beendigung der beitragsfähigen Maßnahme, in den Fällen des Absatzes 2 mit der Beendigung der Teilmaßnahme und in den Fällen des Absatzes 4 mit der Beendigung des Abschnitts."

Durch Änderungsgesetz vom 6.10.1997³¹ wurde das Entstehen der Beitragspflicht mit Wirkung zum 09.10.1997 in § 6 Abs. 6 wie folgt neu formuliert:

"Wird ein Anschlussbeitrag erhoben, entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der Satzung. Investitionen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossen wurden, fallen nicht unter diese Regelung. Die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen."

Zutreffender Ausgangspunkt der Überlegungen des LVG LSA ist nun, dass das OVG LSA in ständiger Rechtsprechung die Auffassung vertreten habe, das Änderungsgesetz des KAG 1997 entfalte zur Frage "Entstehung der Beitragspflicht" keine konstitutive Wirkung, denn auch in der alten Fassung sei das Inkraftsetzen einer wirksamen Satzung auch ohne ausdrückliche Erwähnung eine zwingend notwendige Voraussetzung für das Entstehen der Beitragspflicht gewesen.

Während das OVG LSA inzwischen allerdings einräumt, dass sich diese Auslegung der alten Rechtslage "mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbaren" lasse, da sie eine zeitlich unbegrenzte Beitragserhebung ermöglichte³², bezeichnet das LVG LSA diese Auslegung nun unerwartet als "verfassungskonform". Dies ergebe sich bei Beachtung des verfassungsrechtlich bedeutsamen Gesetzesvorbehalts, der in § 2 Abs. 1 KAG LSA seinen Ausdruck gefunden habe. Das OVG LSA habe insofern völlig zu Recht die Auffassung vertreten, dass auch im Hinblick auf die Rechtslage vom 1991 bis 1997 davon auszugehen war, dass die Beitragspflicht frühestens mit dem Inkrafttreten einer wirksamen Satzung entstehen könne.

Das LVG vermag insofern die Notwendigkeit einer rückblickend-verfassungskonformen Auslegung nicht zu erkennen, die etwa berücksichtigen würde, dass Beiträge nicht zeitlich unbegrenzt erhoben werden durften. Denn diese Problematik sei ja durch Einfügen des § 13 b KAG-LSA gleichsam rückwirkend entfallen, so dass die ursprüngliche Auslegung des OVG LSA inzwischen allen verfassungsrechtlichen Erfordernissen genüge.

Diese von der Mehrheitsmeinung des LVG LSA vertretene Auffassung lässt außer Acht, dass das Argument des Vorbehalts des Gesetzes schon deshalb die verfassungswidrige Auslegung des OVG LSA nicht rechtfertigen kann, weil diesem Vorbehalt ohne Weiteres entsprochen werden konnte, wenn die Satzung - in Bezug auf die Rechtslage bis zum 08.09.1997 und im Einklang mit dem sog. Tatbestandsprinzip - verpflichtend vor Abschluss der Maßnahme in Kraft gesetzt werden musste, bzw. sich Rückwirkung beizumessen hatte.³³ Diese Auslegung, die dann berücksichtigt, dass die Gesetzeslage bis 1997 - entgegen der ständigen Rechtsprechung des OVG - eben doch eine klare Reihenfolge vorgegeben hatte, indem sie den Aufgabenträgern verpflichtend vorschrieb, dass die Beitragspflicht zum Zeitpunkt des Maßnahmenendes zu entstehen habe, so

³¹ LSA-GVBl., S. 878

³² OVG Sachsen-Anhalt, B. v. 3. Dezember 2014, - 4 L 59/13 -, zit.n. juris, Rn 39

³³ Insofern durchaus zutreffend jetzt die Überlegungen des OVG LSA zur verfassungskonformen Auslegung des § 6a Abs. 6 Satz 1 KAG LSA, B.v.02.10.2014, - 4 L 125/13 - zit. n. juris, Rn 22

dass alle notwendigen Voraussetzungen bis zu diesem Zeitpunkt zu schaffen waren, wäre auch vor dem Hintergrund der Grundsätze der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit möglich und verfassungskonform gewesen. Sie hätte die gebotene zeitliche Begrenzung der Beitragserhebung sichergestellt.

Entsprechendes gilt, wenn man mit dem Sondervotum der Minderheit des LVG LSA die Auffassung vertritt, es sei grundsätzlich zwischen den Fragen zum Entstehen der Beitragspflicht und der Möglichkeit der Beitragserhebung zu unterscheiden und lediglich letztere erfordere das Inkraftsetzen einer Satzung.

Die Auffassung der Mehrheitsmeinung des LVG LSA ist zum Anderen aber auch vor dem Hintergrund des rechtsstaatlichen Gebots verfassungskonformer Auslegung problematisch. Denn die Auffassung, dass über eine rückwirkende "Heilung" die zunächst mögliche verfassungskonforme Norminterpretation ggf. nachträglich entbehrlich werde, verstößt gegen den Grundsatz der Rechtsrichtigkeit. Denn eine solche "Heilung" würde ergebnisverfälschend wirken, wenn ein eigentlich (bei korrekt verfassungskonformer Auslegung) zwingend anderer Rechtsinhalt zunächst in verfassungswidriger Weise umgedeutet wird, um diese Fehldeutung später über eine "Reparatur" rückwirkend von verfassungsrechtlichen Makeln zu befreien und mit einem historisch fehlgedeuteten Rechtsinhalt doch noch wirksam werden zu lassen. Dies bedeutet im Ergebnis nichts anderes als eine rückwirkende Anpassung andersrichtigen Rechts.

Die Minderheitsmeinung tritt dieser Auffassung daher mit Recht, aber leider ohne Erfolg entgegen.

Das Mehrheitsansicht lässt auch nicht erkennen, dass es sich mit den vom BVerfG vorgegebenen Auslegungsgrundsätzen näher auseinandergesetzt hätte. Danach ist stets dann von einer konstitutiven Rechtsänderung auszugehen, wenn eine in der Fachgerichtsbarkeit offene Auslegungsfrage entschieden wird oder eine davon abweichende Auslegung ausgeschlossen werden soll.³⁴

Dies Auffassung hat das BVerfG an anderer Stelle bekräftigt:³⁵

Danach genügt die Feststellung, dass die geänderte Norm in ihrer ursprünglichen Fassung von den Gerichten in einem Sinn ausgelegt werden konnte und ausgelegt worden ist, der mit der Neuregelung ausgeschlossen werden soll.

Die Minderheitenmeinung legt in ihrem Sondervotum sehr ausführlich dar, warum eben diese Voraussetzungen auch der Rechtsänderung im Jahre 1997 zugrunde lagen. Man befürchtete, dass es wegen der Probleme im Zusammenhang mit der Gründung von Zweckverbänden zu Beitragsausfällen kommen würde. Untergerichte hatten die alte Rechtslage entsprechend ausgelegt. Man suchte nach einer Lösung und glaubte, diese durch die in das Gesetz aufgenommene Voraussetzung des Inkraftsetzens einer wirksamen Satzung gefunden zu haben.

Zutreffend weist die Minderheitsmeinung darauf hin, dass das KAG-LSA den Bestimmungen des niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes nachempfunden worden sei. Der Lauf der Festsetzungsverjährungsfrist wurde nach damaliger, gefestigter Rechtsprechung der niedersächsischen Gerichte

³⁴ BVerfG B. v. 17.12.2013, -1 BvL 5/08-, zit. nach juris - (Leitsatz 2)

³⁵ BVerfGB.v. .12.11.2015, - 1 BvR 2961/14 - Rn. (1-70),-, Rn. 49

unabhängig von dem formellen Inkrafttreten einer wirksamen Beitragssatzung mit der Beendigung der beitragsfähigen Maßnahme in Gang gesetzt. Diese Rechtsprechung war auch von den unteren Verwaltungsgerichten des Landes Sachsen-Anhalt während des Geltungszeitraums der ursprünglichen Rechtslage übernommen worden. Die vom OVG nachträglich vertretene Auffassung, dass der Gesetzesänderung im Jahre 1997 lediglich deklaratorischer Charakter zukomme, war vor diesem Hintergrund nicht haltbar.

Insofern dürfte der Überleitungsbestimmung des § 18 Abs. 2 KAG LSA tatsächlich echte Rückwirkung beizumessen sein. Jedenfalls trifft dies für Sachverhalte aufgrund von Vorteilslagen zu, die bis Ende 1992 abgeschlossen waren. Denn für diese Sachverhalte war bis Ende 1996 Verjährung eingetreten.

Wenn dies aber so ist, dann ist die Auffassung des LVG LSA, die Rechtsproblematik in Sachsen-Anhalt unterscheide sich grundsätzlich von der Rechtslage in Brandenburg, am Ende nicht haltbar.

8. Anknüpfungszeitpunkt der Ausschlussfrist des § 13 b KAG LSA

Die 10-jährige Ausschlussfrist des § 13 b KAG LSA soll mit Entstehen der Vorteilslage beginnen. Das LVG LSA nimmt zur Frage hinreichender Bestimmbarkeit dieser Anknüpfung nur knapp Stellung.

Das Tatbestandsmerkmal „Vorteilslage“ sei in verfassungsrechtlich ausreichender Weise bestimmbar. Wann eine Vorteilslage festgestellt werden könnte, obliege der Judikatur durch die Fachgerichte. Auch das Bundesverfassungsgericht habe sich in seinem Beschluss vom 05.03.2013 auf die Vorteilslage als ein mögliches Anknüpfungskriterium für die künftige Herbeiführung eines verfassungsgemäßen Zustandes bezogen.

Das LVG LSA thematisiert insofern nicht die Problematik, dass sich das OVG LSA im Hinblick auf den Zeitpunkt der Entstehung der Vorteilslage für den Herstellungsbeitrag II in ständiger Rechtsprechung bereits festgelegt hat.³⁶

Indem § 13 b KAG LSA nun - ohne weitere Konkretisierung - und in Kenntnis der Rechtsprechung des OVG LSA zu dieser Frage an die vom OVG bereits konkretisierte "Vorteilslage" anknüpft, wird es dem Gebot der Belastungsklarheit und - vorhersehbarkeit möglicherweise nicht gerecht. Denn in der Auslegung des OVG LSA könnte der Beginn der Ausschlussfrist auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben werden, da für den Herstellungsbeitrag II eine rechtswirksame Widmung erforderlich sein soll. Hiergegen trifft die gesetzliche Regelung keine Vorsorge. Man darf gespannt sein, ob das OVG Sachsen-Anhalt seine diesbezügliche Rechtsprechung anpassen wird.

Geboten ist eine lebensnahe Interpretation, die es ermöglicht, dass der Beginn der Frist für den betroffenen Beitragsschuldner auch in der Lebenswirklichkeit erkennbar ist. Insofern ist nicht uninteressant, dass das BVerfG darauf hingewiesen hat, dass der Vorteil regelmäßig *zum Zeitpunkt des Anschlusses* zugewendet werde.

³⁶ OVG Sachsen-Anhalt, B. v. 22.11.2004, 1 L 41/03; B.v. 13.07.2006, - 4 L127/06 - . zit.n. juris

9. Fazit:

Die Entscheidung des LVG LSA vom 24.01.2017 wird nicht das letzte Wort zu diesen Fragen bleiben. Das BVerfG wird sich früher oder später mit den Wertungen des Gerichts und vor allem auch mit dessen Auffassung zur Rückwirkung der Überleitungsbestimmung beschäftigen müssen, die sich nach Auffassung des Verfassers als rechtlich nicht haltbar erweisen wird.

In Hinblick auf die Wertungsfragen wäre es wünschenswert, wenn das BVerfG alsbald Klarheit darüber schaffen würde, ob der von ihm ausdrücklich zugestandene weite Gestaltungsspielraum den Landesgesetzgebern tatsächlich ermöglichen kann, die Konsequenzen verfassungswidriger Rechtslagen ausschließlich in die Zukunft zu verlagern. Es wird dabei zu beurteilen haben, ob den Interessen an einer umfassenden Abgabenerhebung auch aus historischen Zeiträumen ein so alleinbestimmendes Gewicht beigemessen werden darf, dass dabei den Beitragsschuldnern eine zeitliche Begrenzung in die Vergangenheit verwehrt werden darf.

Das BVerfG sollte alsbald klarstellen, ob sein erläuternder Hinweis, die Verjährung von Beitragsforderungen könnte bei fehlender zeitlicher Begrenzung womöglich noch nach mehreren Jahrzehnten beginnen, nicht zugleich als vorsorgliche Mahnung dahingehend verstanden werden muss, dass am Ende auch die zeitbegrenzenden Ausschlussfristen deutlich unter dieser Zeitspanne zu bleiben haben.

Das LVG LSA hat eine Auseinandersetzung mit den beachtlichen Argumenten des Verwaltungsgerichts Magdeburg in dessen Aussetzungsbeschluss vom 13.04.2016 vermieden. Dies zeigt sich schon in seinen einleitenden Ausführungen, wonach es dem Gesetzgeber freigestanden hätte, auch längere Fristen als die 10-jährige Ausschlussfrist vorzusehen. Der Einwand des Verwaltungsgerichts, dass demgegenüber allein die Frage maßgeblich sein muss, ob der Gesetzgeber für die Ausgestaltung der gewählten Höchstfrist folgerichtige Regelungen getroffen hat, die zu einer nur bei Vorliegen sachlich gerechtfertigter Gründe ungleichen Belastung infolge der Abgabenerhebung führt, erscheint durchschlagend und wird vom LVG LSA nicht überzeugend beantwortet.

Insgesamt leidet das Urteil des LVG LSA am Fehlen einer rechtlich wirklich schlüssigen, stringenten Argumentation. Die Entscheidung wird daher nicht zum Rechtsfrieden in Sachsen-Anhalt beitragen und ist darüber hinaus auch nicht geeignet, nachhaltige rechtsgrundsätzliche Wegmarken zu setzen. Die Möglichkeit, zur Fortentwicklung des Rechts neue und eigene Gedanken einzubringen und im Spannungsfeld zwischen dem Allgemeininteresse an vollständiger Abgabenerhebung aber auch an Rechtssicherheit und Rechtsfrieden sowie an effektiver Verwaltung Akzente zu setzen, wurde vom Gericht nicht genutzt. Der ergebnisorientierte, einseitige Fokus auf das Verwaltungsinteresse und die Gewährleistung extrem langer Verfristungsregelungen wird der Trägheit der Verwaltung weiteren Vorschub leisten, eine Gefahr, auf die schon der EuGH in der vom LVG LSA nur kurz diskutierten Entscheidung³⁷ bereits hingewiesen hat.

Wie schon in Brandenburg werden nun auch die Betroffenen in Sachsen-Anhalt auf das klarstellende Eingreifen des Bundesverfassungsgerichts zu warten haben. Diesem bleibt es vorbehalten, das letzte Wort zu sprechen.

³⁷ EuGH, U.v.05.05.2011, - C 201/10 -, zit. n. juris.