

## Zu den Auswirkungen der Entscheidung des BVerfG vom 12.11.2015 (1 BvR 2961/14, 1 BvR 3051/14) am Beispiel der Rechtslage in Sachsen-Anhalt

Ass. jur. Wolf-Rüdiger Beck, Halle (Saale)\*, Dr. Holger Neumann, Magdeburg\*\*

### I. Problemlage

Der Beschluss des Bundesverfassungsgericht vom 12.11.2015<sup>1</sup> hat die Diskussion über die Problematik der Überleitungsbestimmung des neuen § 18 Abs. 2 KAG-LSA erneut entfacht und zu Verwirrung geführt. Per Erlass hatte das Innenministerium in Sachsen-Anhalt am 26.01.2016 die Verbände aufgefordert,

*"Entscheidungen über anhängige Widersprüche und über die sofortige Vollziehung von Beitragsbescheiden zum Ausgleich von Vorteilslagen, die unter die Übergangsregelung nach § 18 Abs. 2 KAG-LSA fallen, auszusetzen".<sup>2</sup> Denn aufgrund der anhaltenden Diskussionen in der Öffentlichkeit sowie im politischen Raum wolle man "die Rechtslage in Sachsen-Anhalt auch im Hinblick auf die Regelungen zur zeitlichen Obergrenze für die Beitragsfestsetzung (§§ 13b, 18 Abs. 2 KAG-LSA) einer rechtlichen Prüfung" unterziehen.*

Demgegenüber - so teilte der Innenminister Stahlknecht in einer Sitzung des Landtages am 28.01.2016 mit - sei eine Prüfung durch den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landes allerdings zu dem Ergebnis gekommen, dass die die vom Bundesverfassungsgericht entschiedene Brandenburger Problematik keinen direkten Einfluss auf die Rechtslage in Sachsen-Anhalt habe.<sup>3</sup> Ziel sei dennoch - so der Fraktionsvize der SPD, Rüdiger Erben, einen "externen" Gutachter zu gewinnen, der noch vor der Landtagswahl die Rechtslage vor dem Hintergrund der angesprochenen Entscheidung des BVerfG bewerte.<sup>4</sup> Einen entsprechenden Prüfungsauftrag an die Landesregierung, der in einem gemeinsamen Antrag von CDU und SPD formuliert wurde<sup>5</sup>, billigte der Landtag in derselben Sitzung mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen.

Worum geht es?

In Brandenburg hatte der Landesgesetzgeber mit Wirkung zum 1.02.2004 eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes durchgeführt, um die Verjährung von Beitragsforderungen zu verhindern. Seitdem gilt, dass die Beitragspflicht „frühestens ... mit dem Inkrafttreten einer **rechtswirksamen** Satzung“ entsteht.

Zwar war schon seit 1991 das "Entstehen der sachlichen Beitragspflicht" mit dem Inkrafttreten einer Satzung verknüpft worden. Allerdings hatte sich dort das Oberverwaltungsgericht Brandenburg mit überzeugenden Gründen auf den Standpunkt gestellt, dass es für das Entstehen der Beitragspflicht auf die Wirksamkeit dieser Satzung nicht ankomme. Diese Auslegung war verfassungsgemäß. Damit begann auch bei unwirksamer Satzung die 4-jährige Festsetzungsverjährungsfrist nach Abgabenordnung.

Das OVG Brandenburg orientierte sich dabei an der Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen. Es urteilte, dass mit der Satzung „ausschließlich die erste nach Inkrafttreten des KAG erlassene jeweilige Anschlussbeitragssatzung (gemeint sei), wobei es nicht auf die formelle und materielle Gültigkeit dieser Satzung, sondern ausschließlich auf den formalen Akt des Satzungserlasses“ ankomme.

Maßgeblicher Zeitpunkt für das Entstehen der Beitragspflicht für ein Grundstück, das an die Einrichtung oder Anlage angeschlossen werden könne, sei der Zeitpunkt des erstmaligen Erlasses einer Satzung mit formellem Geltungsanspruch. Nur eine zu diesem Zeitpunkt – gegebenenfalls aufgrund rückwirkenden Inkrafttretens - gültige Satzung könne Rechtsgrundlage der Beitragserhebung sein. Damit waren allerdings viele Beitragsforderungen verjährt. Der Gesetzgeber entschloss sich daraufhin 2004, das Kommunalabgabengesetz so zu ändern, dass erst mit einer rechtswirksamen Satzung

\* Wolf Rüdiger Beck ist Sprecher des Initiativnetzwerkes Kommunale Abgaben Sachsen-Anhalt

\*\* Dr. H. Neumann ist Präsident des Landesverbandes Haus & Grund S-A e.V.

<sup>1</sup> BVerfG, B.v. 12. 11.2015 - 1 BvR 2961/14 - und - - 1 BvR 3051/14 -

<sup>2</sup> Pressemitteilung Nr.: 007/2016

<sup>3</sup> lt. Hinweis in: Mitteldeutsche Zeitung, Ausgabe 29.01.2016, "Mit allen Wassern"

<sup>4</sup> Mitteldeutsche Zeitung, a.a.O.

<sup>5</sup> LT-Drs. 6/4761

die Beitragspflicht entstehen sollte, um Beitragsausfällen durch Verjährung entgegen zu wirken. Er vertrat die Auffassung, dass hier auch nicht mit einer verfassungsrechtlich bedenklichen Rückwirkung gearbeitet wurde.

Es handele sich vielmehr um eine unechte Rückwirkung, die grundsätzlich zulässig sei.

Diese Rechtsauffassung wurde durch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg im März 2012 und dann auch vom Landesverfassungsgericht im September 2012 bestätigt.

Hier setzt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes an. Es wertet die Gesetzesänderung von 2004 als Norm mit echter Rückwirkung, die mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes aus dem Grundgesetz nicht vereinbar sei.

Auf den ersten Blick könnte es in Brandenburg also tatsächlich um die Bewertung eines anderen rechtlichen Vorganges durch das BVerfG gegangen sein. Ob das tatsächlich zutrifft, wird in der zweiten Hälfte des Beitrags erörtert.

Zunächst jedoch soll die aktuelle Brandenburger Entscheidung in den Kontext zu den vorangegangenen Beschlüssen des BVerfG zu den verfassungsrechtlichen Fragen des Beitragsrechts gestellt werden. Es soll untersucht werden, ob und inwieweit diese Rechtsprechung Einfluss auf die Rechtslage in Sachsen-Anhalt haben kann.

## **II. Auswirkungen der Rechtsprechung des BVerfG auf die Überleitungsbestimmung des § 18 Abs. 2 KAG-LSA**

In der Zusammenschau der Entscheidungen des BVerfG vom 05.03.2013<sup>6</sup>, vom 03.09.2013<sup>7</sup> und vom 12.11.2015<sup>8</sup> lässt sich eine sich deutlich verfestigende Rechtsprechung erkennen.

Anders als die Obergerichte der Länder - und auch anders als das BVerwG<sup>9</sup> gewichtet das Bundesverfassungsgericht die Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes der Rechtssicherheit, und der daraus hergeleiteten Belastungsvorhersehbarkeit und -klarheit deutlicher und zwingender.

Rechtssicherheit und Vertrauensschutz seien im Zusammenwirken mit den Grundrechten wesentliche Grundpfeiler, welche die Verlässlichkeit der Rechtsordnung garantierten. Dies sei eine wesentliche Voraussetzung für die Selbstbestimmung der Betroffenen über den eigenen Lebensentwurf und seinen Vollzug. Dem Gesetzgeber obliege es, einen Ausgleich zu schaffen zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an Entgelten für die den Bürgern gewährten Vorteile einerseits und dem Interesse des Beitragsschuldners andererseits, irgendwann Klarheit zu erlangen, ob und in welchem Umfang er zu einem Beitrag herangezogen werden kann. Zwar könnten die Vorteile von Dauer sein und auch in der Zukunft fortwirken und rechtfertigten eine Beitragserhebung auch noch relativ lange Zeit nach dem verwirklichten Anschluss an eine entsprechende Einrichtung. Jedoch verliere dieser Zeitpunkt deshalb nicht völlig an Bedeutung. Der Bürger dürfe nicht hinsichtlich eines immer weiter in die Vergangenheit rückenden Vorgangs dauerhaft im Unklaren gelassen, ob er noch mit Belastungen zu rechnen habe. Dies sei ihm im Lauf der Zeit immer weniger zumutbar.<sup>10</sup>

Demgegenüber hatte das BVerwG - und ihm folgend die Obergerichte der Länder - den Gesichtspunkten von Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit stets deutlich weniger Gewicht beigemessen.

In seiner zusammenfassenden Stellungnahme im verfassungsgerichtlichen Verfahren, das zur Entscheidung am 05.03.2013 führte, hatte das BVerwG seine Auffassung dahingehend erläutert, dass es

---

<sup>6</sup> BVerfGE 133,143 = NVwZ 2013, 1004

<sup>7</sup> BVerfG, - 1 BvR 1282/13 -

<sup>8</sup> BVerfG - 1 BvR 2961/14 - und - 1 BvR 3051/14 -

<sup>9</sup> vgl. die Darstellung bei Beck/Neumann in DWW 67(2015)12, 362 ff.

<sup>10</sup> so die Grundgedanken in der Entscheidung vom 05.03.2013 (Fn. 1)

anerkannt sei, dass der Beitragspflichtige sich gegenüber dem rückwirkenden Inkraftsetzen einer neuen Beitragssatzung grundsätzlich nicht auf Vertrauensschutz berufen könne. Es sei mit dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsatz des Vertrauensschutzes durchaus vereinbar, kommunale Anschluss- und Erschließungsbeitragssatzungen rückwirkend in Kraft zu setzen, um früher erlassene, auf eine nichtige Vorgängersatzung gestützte Beitragsbescheide - auch ohne ausdrückliche Rückwirkungsanordnung - zu heilen. Es sei zu bedenken, dass die mit der Festsetzungsverjährung verfolgten Ziele in einem Spannungsverhältnis zu dem Belang materieller Gerechtigkeit und dem fiskalischen Interesse an der Durchsetzung des Abgabenspruchs stünden. Für die Aufgabe, zwischen den Polen in diesem Spannungsverhältnis einen verhältnismäßigen Ausgleich zu schaffen, sei dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zuzubilligen. In der Abwägung der wechselseitigen Interessen seien aus Seiten der Abgabengläubiger zusätzlich die besondere Fehleranfälligkeit kommunaler Beitragssatzungen und das daraus resultierende gesteigerte Interesse an einer effektiven Nutzbarkeit der Heilungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund begegne die in Frage stehende bayerische Regelung aus Sicht des BVerwG keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dem fiskalischen Interesse der Abgabengläubiger wird bei dieser Betrachtung das überragende Interesse zuerkannt.

Dieser Auffassung tritt das BVerfG mit erfrischender Klarheit entgegen. Zwar stehe dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbiete es jedoch, die berechtigten Interessen des Bürgers völlig unberücksichtigt zu lassen und Beiträge zeitlich unbegrenzt zu erheben.

Auch bei einer prinzipiell zulässigen "unechten" rückwirkenden Änderung von Gesetzen müsse zwischen den Interessen der Beteiligten abgewogen werden. Zwar finde das Anliegen, die notwendige Flexibilität der Rechtsordnung zu wahren, Ausdruck in dem Grundsatz, dass die bloß allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde zukünftig unverändert fortbestehen, keinen rechtlichen Schutz genieße. Dieser Grundsatz ziele indes auf künftige Rechtsänderungen und relativiere nicht ohne Weiteres die Verlässlichkeit der Rechtsordnung für die Vergangenheit.<sup>11</sup> Es müsse daher bei Gesetzesänderungen eine Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe andererseits vorgenommen werden.

Die sich in der Rechtsprechung des BVerfG zunehmend verdichtenden Kriterien, anhand derer eine Gesamtabwägung - nicht nur in Fällen zulässiger Rückwirkung - sondern auch in jenen Fällen vorzunehmen ist, in welchen es um die verfassungskonforme Ausgestaltung von als verfassungswidrig erkannten Rechtsnormen geht, werden in einer Zusammenschau der jüngsten Entscheidungen zur Problematik der Beitragserhebungen klar sichtbar.

1. Fiskalische Interessen rechtfertigen von vornherein nicht die zeitlich unbegrenzte Erhebung von Beitragsforderungen.  
Sie rechtfertigen aber auch nicht eine rückwirkende Anpassung einer Rechtslage, wenn bei den Betroffenen durch die alte Rechtslage hinreichend Vertrauen erwachsen konnte, dass eine Forderung - jedenfalls im Ergebnis - nicht mehr wirksam erhoben werden kann.
2. Der Gesichtspunkt des auch in der Zukunft fortwirkenden Sondervorteils der Betroffenen rechtfertige zwar prinzipiell eine Beitragserhebung auch noch relativ lange Zeit nach dem verwirklichten Anschluss an eine entsprechende Einrichtung, jedoch dürfe der Bürger bei einem immer weiter in die Vergangenheit rückenden Vorgang nicht dauerhaft im Unklaren gelassen, ob er noch mit Belastungen zu rechnen habe. Dies sei ihm im Lauf der Zeit immer weniger zumutbar.

Diese Zumutbarkeit sei infrage gestellt, wenn aufgrund der zeitlich offenen Gestaltung der

---

<sup>11</sup> BVerfG, B. v. 12.11.2015, - 1 BvR 2961/14 - zit. nach juris

Regelungsbestimmungen, die Verjährung unter Umständen erst Jahrzehnte nach dem Eintritt einer beitragspflichtigen Vorteilslage *beginnen* könne.

3. Diese Überlegungen behielten ihre Gültigkeit auch vor dem Hintergrund der tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung oder jenen beim Aufbau einer funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung oder bei der Gründung von Zweckverbänden.
4. Auch Probleme, die im Zusammenhang mit der erstmaligen Schaffung von wirksamem Satzungsrecht die Verbände behindert hätten, rechtfertigten keine andere Betrachtungsweise.
5. Dasselbe gelte für die Lösung des Altanschießerproblems.
6. Der Gesichtspunkt des den Abgabenschuldnern zugewandten Dauervorteils, der weit in die Zukunft reiche und die Problematik, dass Herstellungskosten sich mit zunehmender Zeitdauer nicht etwa verflüchtigten, führe zu keinen abweichenden Erkenntnissen.

Das gelte jedenfalls dann, wenn Kommunen und Verbände die Möglichkeit hatten, Beitragsforderungen rechtzeitig geltend zu machen z.B. wenn sie durch begünstigende Ausnahmeregelungen in den Kommunalabgabengesetzen von der Option Gebrauch machen konnten, die Beitragspflicht nicht schon mit dem Inkrafttreten der Satzung entstehen zu lassen, sondern in der Satzung einen späteren Zeitpunkt für die Entstehung der Beitragspflicht zu bestimmen.

Sofern sie solche Möglichkeiten nicht genutzt hätten, dokumentierten sie damit, dass sie des hierdurch gewährten Schutzes nach eigener Einschätzung nicht mehr bedurften.

7. Darüber hinaus könnten die Gemeinden und Zweckverbände nicht darauf vertrauen, dass ihnen nach dem Erlass einer ersten Beitragssatzung mehr als die gesetzliche vierjährige Festsetzungsfrist verbleiben würde, um Beitragsbescheide gegenüber den Beitragspflichtigen zu erlassen. Denn sie mussten wenigstens selbst von der Wirksamkeit der eigenen Beitragssatzung ausgehen. Sie hätten damit allen Anlass gehabt, die Beitragspflichtigen innerhalb von vier Jahren nach Ablauf des Jahres ihres ersten Satzungsbeschlusses zu veranlassen. Ein Vertrauen darauf, bei evtl. Unwirksamkeit durch eine später heilende, wirksame Satzung auch noch verspätet geltend gemachte Beitragsansprüche durchsetzen zu können, sei nicht schützenswert.

Aufgegriffen wird dieses Ergebnis vom OVG LSA in der Begründung zu seiner Entscheidung vom 03.12.2014<sup>12</sup>. Wörtlich führt das Gericht mit Blick auf die Bedeutung der Entscheidung des BVerfG vom 05.03.2013 aus:

*"Die Überlegungen zu den Besonderheiten des beitragsrechtlichen Vorteilsbegriffs, zu der Komplexität der Rechtsbeziehungen im Bereich der Refinanzierung leitungsgebundener öffentlicher Einrichtungen im Hinblick auf die teilweise Gebührenfinanzierung und das Entstehen von Finanzierungslücken, zu der Sondersituation in den neuen Bundesländern, zu der Vergleichbarkeit mit dem Erschließungsbeitragsrecht sowie zu den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. dazu umfassend OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 1. April 2014, a.a.O.) richten sich unmittelbar gegen die Auslegung der Art. 2 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 3 GG in der Entscheidung vom 5. März 2013. Aber auch wenn die genannten Überlegungen und noch andere Erwägungen (z.B. der durch Inflation und Zinseszinsseffekte bedingte Vorteil für den Beitragspflichtigen durch eine verzögerte Heranziehung) in dieser Entscheidung nicht ausdrücklich angesprochen werden, ist die verfassungsrechtlich maßgebliche Frage i.S.d. § 31 Abs. 1 BVerfGG als geklärt anzusehen. Der Gesetzgeber ist danach verpflichtet, durch gesetzliche Regelungen sicherzustellen, dass eine bestimmbar zeitliche*

---

<sup>12</sup> OVG LSA, U.v.4.12.2014, -4 L 220/13-, zit. nach juris

*Obergrenze für die Inanspruchnahme von Beitragsschuldern besteht, die der Rechtssicherheit genügt."*

Auch das BVerwG beschreibt in seinem Urteil vom 15.04.2015, dass das BVerfG bestimmten Argumenten, die bislang zur Rechtfertigung zeitlich unbegrenzter Beitragserhebung vorgebracht wurden und die in obiger Aufzählung enthalten sind, "*entweder von vornherein keine oder eine gegenüber dem Gebot der Belastungsklarheit und - vorhersehbarkeit nachrangige Bedeutung beigemessen hat*".<sup>13</sup>

Nun stellt sich die Frage, ob diese vom BVerfG entwickelten Abwägungskriterien auch für die Beurteilung von landesrechtlichen Regelungen zu berücksichtigen sind, welche die Verfassungsmäßigkeit der Kommunalabgabengesetze wiederherstellen sollen.

Zunächst fällt auf, dass die Rechtsprechung sich bisher nicht gehindert sah, zur allgemeinen Beurteilung der zulässigen Dauer einer landesrechtlichen Ausschlussfrist wieder jene Argumente heranzuziehen, die nach Auffassung des BVerfG - im Verhältnis zu den Interessen der Beitragsschuldner - nachrangige Wirkung haben sollten.

So hat das OVG LSA in seiner Entscheidung vom 04.06.2015<sup>14</sup> die Verfassungsmäßigkeit der maßgeblichen Bestimmungen der §§ 13b, 18 Abs. 2 KAG LSA ausdrücklich mit Hinweisen auf solche Erwägungen bestätigt. Die Regelungen hielten sich im Rahmen des dem Gesetzgeber insoweit nach der Entscheidung des BVerfG zustehenden weiten Gestaltungsspielraums und belaste die Abgabepflichtigen nicht unzumutbar. Zum Einen unterschreite sie mit Blick auf § 53 Abs. 2 VwVfG die "*auch dem öffentlichen Recht nicht fremde dreißigjährige Verjährungsfrist*", zum Anderen *wirke der Vorteil, der durch die Inanspruchnahmemöglichkeit einer Einrichtung vermittelt werde, lange in die Zukunft fort*, während ein besonderes wirtschaftliches Interesse der Abgabepflichtigen an einer möglichst zeitnahen Geltendmachung des Beitragsanspruchs nicht bestehe, sondern deren Interesse nur darin liege, erkennen zu können, wann mit einer Inanspruchnahme nicht mehr zu rechnen sei.

Schließlich seien noch *die nach der Wiederherstellung der Deutschen Einheit bestehenden Schwierigkeiten beim Aufbau einer funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung* "sowie die sonstigen Schwierigkeiten, in einem neuen Bundesland wie Sachsen-Anhalt überhaupt wirksames Satzungsrecht zu erlassen, in Rechnung zu stellen".

Auch beim Bundesverwaltungsgericht finden sich genau jene Argumentationslinien wieder, die auf Gesichtspunkte verweisen, welche vom BVerfG erkennbar als "nachrangig" angesehen wurden: Die Bestimmung der zu bemessenden Ausschlussfrist müsse nicht nur die Erwartung des Begünstigten auf den Eintritt der Festsetzungsverjährung, sondern auch das öffentliche Interesse an einem *finanziellen Beitrag* für die Erlangung individueller Vorteile aus dem Anschluss an die Anlage berücksichtigen.<sup>15</sup> Die 18-jährige Zeitspanne, innerhalb derer gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 KAG MV die Erhebung von Anschlussbeiträgen für die Schmutzwasserbeseitigung möglich war, überschreite die Grenze des verfassungsrechtlich Zumutbaren nicht.

Dies ergebe sich in Anbetracht der "*besonderen Herausforderungen der Wiedervereinigung*, welche nicht nur durch einen vollständigen Wechsel des Rechtsregimes, sondern auf kommunaler Ebene zusätzlich durch eine Vielzahl von gleichzeitig und mit *beschränkten kommunalen Ressourcen* zu bewältigenden Aufgaben wie einem grundlegenden *Verwaltungsumbau, der Herstellung kommunaler Strukturen* einschließlich der *notwendigen Rechtsgrundlagen* sowie der Instandhaltung, Sanierung und Fortentwicklung der Infrastruktur geprägt waren.<sup>16</sup>

Als Zwischenfazit ergibt sich, dass für lange Verjährungsfristen und für die Rechtfertigung von Übergangsfristen gerade die Argumente von Obergerichten verwendet werden, die das Bundesver-

<sup>13</sup> BVerwG, U.v.15.04.2015, - 9 C 15.14 -, zit. nach juris.

<sup>14</sup> OVG Magdeburg, 4 L 24/14, zit. nach juris.

<sup>15</sup> BVerwG, a.a.O (Fn35), Rdnr 16.

<sup>16</sup> BVerwG, a.a.O. (Fn.34), Rdnr.17

fassungsgericht bei der Beurteilung der Verfassungswidrigkeit der rückwirkenden Gesetzesänderung in Brandenburg abgelehnt hat.

Es stellt sich daher die Frage, ob bei der Prüfung der Neuregelungen in den Kommunalabgabegesetzen der Länder und speziell in Sachsen-Anhalt, bei der Abwägung der Interessen von Beitragsgläubigern und Beitragspflichtigen die gleichen Rechtsgrundsätze angewendet werden müssen oder ob hier eine andere Gewichtung vorzunehmen ist.

Diese Frage ist nachstehend im Zusammenhang mit den Vorgaben des BVerfG zur Lösung der Verfristungsproblematik zu betrachten.

## II. A) Rückblick: Der Vorschlagskatalog des BVerfG vom 05.03.2013

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 05.05.2013 dem Landesgesetzgeber Lösungswege aufgezeigt, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Ausgangspunkt dieser Darstellung ist, dass dem Landesgesetzgeber ein *weiter Gestaltungsspielraum* verbleibe. Es bleibe daher ihm überlassen, wie er eine bestimmbare zeitliche Obergrenze für die Inanspruchnahme der Beitragsschuldner gewährleisten, die nach Maßgabe der Grundsätze dieses Beschlusses der Rechtssicherheit noch genüge.

Er könnte

- a) eine Verjährungshöchstfrist vorsehen, wonach der Beitragsanspruch nach Ablauf einer auf den Eintritt der Vorteilslage bezogenen, für den Beitragsschuldner konkret bestimmbar Frist verjähre oder
- b) das Entstehen der Beitragspflicht an die Verwirklichung der Vorteilslage anknüpfen oder
- c) den Satzungsgeber verpflichten, die zur Heilung des Rechtsmangels erlassene wirksame Satzung rückwirkend auf den Zeitpunkt des vorgesehenen Inkrafttretens der ursprünglichen nichtigen Satzung in Kraft zu setzen. Er könne
- d) dies mit einer Verlängerung der Festsetzungsfrist oder
- e) mit Regelungen der Verjährungshemmung oder
- f) mit der Ermächtigung zur Erhebung von Vorauszahlungen auch in Fällen unwirksamer Satzungen verbinden.

Gemeinsam ist diesen Vorschlägen, dass sie den Anknüpfungspunkt für eine "Verjährungsfrist" an konkrete, für die Betroffenen erkennbaren und nachvollziehbaren Ereignisse knüpfen wollen. Eine Projektion des die Festsetzungsfrist in der Zukunft auslösenden Ereignisses ist dort nicht vorgesehen.

Ein möglicher Anknüpfungspunkt wird vorrangig in der Verwirklichung der Vorteilslage gesehen. Hilfsweise könne auch darauf abgestellt werden, dass Satzungen sich einen Rückbezug auf den ersten Satzungsversuch beizumessen haben.

Den Interessen der Anspruchsgläubiger könnte dann durch eine Verlängerung der Festsetzungsfrist oder *mit Regelungen zur Verjährungshemmung* Rechnung getragen werden.

Interessant daran ist, dass das Gericht hier stets auf eine "*Rück*"-Anknüpfung abstellt, deren Folgen ggf. durch eine Verlängerung der sich daran anschließenden Verjährungsfristen gemildert werden könnten.

Interessant ist darüber hinaus, dass das Gericht ausdrücklich jene Rechtslagen als problematisch

ansieht, in deren Folge eine Verjährung erst „Jahrzehnte nach dem Eintritt einer beitragspflichtigen Vorteilslage beginnen“ dürfe. Hier wird nochmals deutlich, dass dem Gericht vor allem Lösungswege vorschwebten, die es nicht etwa ermöglichten, den Beginn der Festsetzungsfrist in die Zukunft zu verlagern, sondern - im Gegenteil - einen Rückbezug auf einen Zeitpunkt zu erzwingen, der für den Bürger erkennbar ist und nachvollzogen werden kann.

Es fällt schließlich auf, dass das Gericht im Bayern-Urteil vom 05.03.2013 dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit gerade nicht einräumte, die alte Rechtslage etwa durch die Gewährung von Übergangsfristen noch eine begrenzte Zeit aufrecht zu erhalten, sondern es untersagte durch eine Unvereinbarkeitserklärung die Anwendung der kritischen Bestimmung bei Gerichten und Verwaltungsbehörden mit sofortiger Wirkung.

Jede landesrechtliche Regelung, die - im Zusammenhang mit einer Überleitungsbestimmung - im Ergebnis jenen Rechtswirkungen gleich käme, die das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig bezeichnet hat, wäre dann aber verfassungsrechtlich problematisch.

Natürlich handelt es sich nicht um einen abschließenden Katalog - aber die Konturen der Intention des BVerfG zeichnen sich in der Auflistung sehr deutlich ab. Alle anderen Lösungswege sollten sich sinngemäß im Kontext und im vorgezeichneten Rahmen bewegen.

## II. B) Lösungsangebote der Länder

Kein Bundesland - außer Thüringen - hat vom Vorschlagskatalog des BVerfG Gebrauch gemacht. Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Bayern haben selbständige Ausschlussfristen eingeführt, deren Beginn sie zwar an das Bestehen von Vorteilslagen geknüpft haben, jedoch zugleich durch Überleitungsvorschriften dafür sorgten, dass die Wirkungen die Verbände zunächst nicht entscheidend treffen. Die gesamtgesetzlichen Regelungen ermöglichte es, zumindest innerhalb einer begrenzten Rest-Frist alle noch ausstehenden und nach alter Rechtslage noch nicht verfristeten Beitragsansprüche zur Entstehung zu bringen und einzuziehen.

Das gilt auch für Sachsen-Anhalt, das - mit 10 Jahren - die von allen Bundesländern die kürzeste Ausschlussfrist gewählt hat. Nach der Überleitungsbestimmung des § 18 Abs. 2 KAG-LSA ist diese mit einer Ablaufhemmung versehen und endete erstmals am 31.12.2015.

Im Entwurf des Gesetzes wurde in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass damit berücksichtigt werde, dass die Verbände "aufgrund ständiger Rechtsprechung davon ausgehen konnten", dass eine Beitragserhebung erst ab Vorliegen einer gültigen Satzung möglich sei.

Die Übergangsregelung diene der "*Sicherung der Einnahmen aus Altfällen*".<sup>17</sup> Den Verbänden solle mit der Übergangsregelung die Möglichkeit eingeräumt werden, die Voraussetzungen für eine wirksame Beitragserhebung für den Ausgleich von Vorteilen zu schaffen, die in der Vergangenheit begründet wurden.

Eine differenzierende Abwägung ist hier nicht erkennbar. Nicht diskutiert wird beispielsweise, warum die Verbände die Beitragserhebung bis dato nicht vorgenommen hatten oder warum sie von der ihnen auch vom KAG-LSA eingeräumten Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hatten, per Satzungsbestimmung die Beitragspflicht zu einem späteren Zeitpunkt entstehen zu lassen.

Es wird auch nicht unterschieden, ob die Verbände (unwirksame) Satzungen erlassen oder ob sie bis dato - entgegen der gesetzlichen Beitragserhebungspflicht - überhaupt kein Satzungswerk in Kraft gesetzt hatten.

Vielmehr wird in der Begründung deutlich, dass die Regelung *allein fiskalischen Zwecken* dient und diesem Anliegen die Interessen der Beitragsschuldner, nicht nach mehr als zwei Jahrzehnten der Ungewissheit noch mit einer Heranziehung rechnen zu müssen, untergeordnet werden sollen.

---

<sup>17</sup> LT-Drs. 6/3419 vom 10.09.2014

Die Verbände sollen danach im Rahmen der Übergangsfrist von einer bis dahin verfassungswidrigen Rechtslage profitieren, deren vom Verfassungsgericht kritisierte Ergebnisse zu Ungunsten der Beitragspflichtigen damit noch bis zum 31.12.2015 weiter ausstrahlen dürfen. Die Beitragspflichtigen werden bis zum 31.12.2015 mit einer Rechtslage konfrontiert, die es 20 Monate nach Verkündung des Beschlusses des BVerfG vom 05.03.2013 ermöglicht, Beitragsansprüche zweieinhalb Jahrzehnte nach Entstehen der Vorteilslage doch noch zur Entstehung zu bringen.

Dieses Resultat unterscheidet sich nicht von einer Restauration und einstweiligen Weitergeltung der alten - verfassungswidrigen - Rechtslage. Sie stellt - jedenfalls im Ergebnis - eine Umgehung der verfassungsrechtlichen Vorgaben dar.

Dem kann nicht entgegeng gehalten werden, das BVerfG habe ja selbst die Möglichkeit erwähnt, die Interessen der Verbände durch die Verlängerung von Verjährungsfristen oder Regelungen zur Hemmung der Verjährung zu berücksichtigen. Denn die Anwendung eines solchen Instrumentariums mag landesrechtlich durchaus in bestimmten Fällen geboten sein, insbesondere, wenn Landesgesetze nicht vorgesehen hatten, dass Verbände die Möglichkeit hatten, in ihren Satzungen festzulegen, dass die Beitragspflicht zu einem späteren Zeitpunkt beginnt, als zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer wirksamen Satzung.

In Sachsen-Anhalt scheint indessen eine erweiterte Privilegierung der Verbände nicht geboten zu sein.

Deren Interessen sind in dem vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichneten Rahmen durch die Länge der gewählten Ausschlussfrist hinreichend geschützt. Sie müssen sich aber entgegenhalten lassen, wenn sie in der Vergangenheit die eigenen fiskalischen Interessen durch die Nichterhebung von Beiträgen oder nicht Nichtverabschiedung von Satzungen nachlässig behandelt haben.

Dass sie von vornherein keinen Vertrauensschutz genießen, wenn sie (unwirksame) Satzungen in Kraft gesetzt haben und dass sie nicht auf die Unwirksamkeit des eigenen Satzungswerkes vertrauen durften, ist vom BVerfG ausdrücklich klargestellt worden und versteht sich von selbst.

Es ist also festzuhalten, dass es bei der Bewertung der Verfassungsmäßigkeit der Übergangsfristen aus den dargelegten Gründen die gleichen Rechtsgrundsätze zur Anwendung kommen müssen, wie bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rückwirkung im Fall der KAG Änderung in Brandenburg.

### **III. Historischer Rechtsvergleich zwischen Brandenburg und Sachsen-Anhalt**

Soweit bestritten wird, dass die Brandenburger Entscheidung des BVerfG vom 12.11.2015 Auswirkungen auf Sachsen-Anhalt haben könne, wird zur Begründung angeführt, dass für Sachsen-Anhalt stets klar gewesen, dass die Entstehung der Beitragspflicht eine wirksame Satzung voraussetze.<sup>18</sup>

Nun leidet diese Auffassung schon darunter, dass sie die Frage nicht in den Blick nimmt, ob die Auslegung des OVG LSA für die *bis zum* 09.10.1997 geltende Rechtslage in Sachsen-Anhalt nicht der Wertung des BVerfG vom 03.05.2013<sup>19</sup> entspricht, wonach Regelungen eines Bundeslandes zur Festsetzungsverjährung kommunaler Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht so ausgestaltet werden dürfen, dass sie zeitlich unbegrenzt erhoben werden können.

Denn die vom OVG LSA - in rückwirkender Betrachtung - vorgenommene Beurteilung der

---

<sup>18</sup> Rundschreiben des LVwA LSA v. 20.01.2016, [http://www.wwaz.de/download/brief\\_lva.pdf](http://www.wwaz.de/download/brief_lva.pdf), OVG LSA, B.v. 18.11.2004, -1 M 61/04-, m.w.N., zit. nach juris

<sup>19</sup> BVerfG, B.v.05.03.2013, - 1 BvR 2457/08 -

Rechtslage führt direkt in die Verfassungswidrigkeit.

Die ursprüngliche Regelung des § 6 Abs. 6 KAG LSA vom 15.06.1991 enthielt einen Imperativ, der den Beginn der Beitragspflicht eindeutig festlegte:

*(6) 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.*

Dort war nicht die Rede davon, dass die Beitragspflicht "frühestens" mit dem Inkraftsetzen einer wirksamen Satzung beginnen solle. Vielmehr hätte man verfassungskonform die Auffassung vertreten müssen, dass der Wortlaut der alten Bestimmung unterstellt, dass bis zu dem dort genannten Zeitpunkt eine Satzung in Kraft gesetzt sein *musste* oder eine heilende Satzung sich Rückwirkung auf diesen Zeitpunkt beizulegen hatte.

Die Verwaltungsgerichte gingen bis zur Entscheidung des OVG LSA vom 19.02.1998<sup>20</sup> davon aus, dass eine Gemeinde, die Beiträge erheben wollte, natürlich eine Rechtsgrundlage schaffen würde, um erheben zu können. "Ohne Satzung kein Beitrag" war die vertetene Rechtsauffassung. Im Urteil des VG Magdeburg vom 22.03.2001<sup>21</sup> ist wie folgt ausgeführt:

*Die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte des Landes Sachsen-Anhalt haben in ersten Streitigkeiten ab 1995 die Vorschrift des § 6 Abs. 6 KAG-LSA bis zur Entscheidung des OVG-LSA zunächst so ausgelegt, wie es der Gesetzgeber nunmehr ausdrücklich in § 6 Abs. 6 a Satz 1 KAG-LSA geregelt hat (vgl. beispielhaft VG Magdeburg, Beschl. v. 25.08.1995, Az. 2 B 65/95).<sup>22</sup>*

*Darüber hinaus gab es zu der Frage, wann im Straßenbaurecht nach dem jeweiligen Landesrecht sachliche Beitragspflichten entstehen, unterschiedliche Auffassungen im übrigen Bundesgebiet bei im wesentlichen wortgleichen landesgesetzlichen Regelungen. So vertreten das OVG NW (Urt. v. 22. August 1995, NVwZ-RR 1996, S. 469), OVG MV (Urt. v. 9. Juni 1999, Az.: 1 B 307/98), OVG Lüneburg (Urt. v. 14. Juni 1983, KStZ 1983, S. 195), OVG Schleswig (Urt. v. 13. Oktober 1999, GemSH 2000, S. 43), OVG Rh.Pf. (Urt. v. 8. November 1976, Az.: 6 A 56/75) und der VGH Kassel (Urt. v. 25. März 1993, Az. 5 UE 953/90) die Auffassung, dass Straßenausbaubeiträge nur erhoben werden dürfen, wenn der Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht im zeitlichen Geltungsbereich einer ggf. rückwirkenden - Beitragssatzung liegt. Nach dieser Ansicht bleibt also eine in satzungsloser Zeit abgeschlossene Baumaßnahme beitragsfrei.*

Ein Blick in die Historie bestätigt, welches Motiv für die Gesetzesänderung vom 7.10.1997 maßgeblich war. Der Gesetzgeber novellierte - wie in Brandenburg - die bis dahin geltende Bestimmung, um den Verbänden Einnahmeverluste zu ersparen.

Der Gesetzgeber habe mit dieser Neuregelung vor dem Hintergrund der Problematik von ungültigen Zweckverbandsgründungen bewusst den Tatbestand in der Weise regeln wollen, dass die sachliche Beitragspflicht bei Anschlussbeiträgen mit der ersten wirksamen Beitragssatzung entstehen sollte. Dies ergebe sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs zu der Regelung (LT-Drs 2/3895 vom 26. August 1997, Seite 7) - so der Hinweis des OVG LSA in einem Beschluss vom 03.12.2014.<sup>23</sup>

Denn das Landesverfassungsgericht hatte zuvor durch Urteil vom 03. Juli 1997<sup>24</sup> festgestellt, dass § 19 a LSA-GKG nicht Verbandsgründungen nach § 61 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der Deutschen Demokratischen Republik (Kommunalverfassung der DDR)<sup>25</sup> erfasse.

<sup>20</sup> OVG LSA, B. v. 19.02.1998, B 2 S 141/97

<sup>21</sup> VG MD, U. v. 22.03.2001, 2 A 645/99 MD

<sup>22</sup> § 6 Abs. 6 a Satz 1 KAG-LSA stellte als authentische Gesetzesinterpretation für Straßenausbau den Grundsatz "ohne Satzung kein Beitrag" ausdrücklich für den Zeitraum ab Inkrafttreten des KAG LSA klar, wurde aber später mit wenig nachvollziehbaren (und wiederum fiskalischen) Gründen vom Landesverfassungsgericht (LVG 3/01 und 5/01) für nichtig erklärt.

<sup>23</sup> OVG LSA B.v. 03.12.14, - 4 L 59/13 -

<sup>24</sup> LVerfG, - LVG 1/97, - zit. nach juris

<sup>25</sup> DDR-GBl. 1990 Teil I Nr. 33 S. 299

Mithin waren zahlreiche Zweckverbände nicht rechtswirksam gegründet worden. Die von diesen erlassenen Beitragsbescheide entbehrten der Rechtsgrundlage. Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Landtag ein für dringlich erachtetes, zweites "Heilungsgesetz"<sup>26</sup>, in dessen Rahmen auch die maßgebliche Neuformulierung des § 6 Abs. 6 KAG-LSA Aufnahme fand. Es drohte die Gefahr von Rückforderungen. In dieser Situation führte die Landesregierung Konsultationen mit Rechtsexperten durch. Der entscheidende Vorschlag kam von Klausling, der den Vorschlag unterbreitete, das Inkraftsetzen einer Satzung zur letztlich notwendigen Tatbestandsvoraussetzung für die Beitragserhebung einzuführen.

Wörtlich führte Klausling aus:

*"Wenn ein Nicht-Verband, also etwas, das es gar nicht gibt, einen Verwaltungsakt erlässt, dann kann ich mir nicht vorstellen, dass der nur rechtswidrig ist, der ist aus meiner Sicht auch nichtig. Jeder könnte sagen: Geld wieder her. Wir vermeiden nicht dass die Bescheide nichtig sind, das können wir nicht mehr ausräumen, Deshalb müssen wir eine Lösung finden, dass wir es wenigstens noch auf dem Umweg der Neubescheidung halten können. Und da stellt sich die Frage, wann entsteht die Beitragspflicht bei den leitungsgebundenen Anlagen und können wir im Gesetz irgendetwas tun, das Entstehen der Beitragspflicht in eine Zeit hineinzubuxieren, wo der Verband zweifelsfrei wirksam gegründet worden ist, Ich spreche an dieser Stelle mal an, wie es andere Bundesländer wie Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, übernommen aus Nordrhein-Westfalen, ins Gesetz reingeschrieben haben. Die Beitragspflicht entsteht bei leitungsgebundenen Einrichtungen erst mit der ersten Satzung. Damit wäre schon mal viel gewonnen."<sup>27</sup>*

Die bis dahin geltende Fassung wurde demnach als problematisch angesehen und man suchte als Lösungsweg eine Ergänzung der dortigen Tatbestandsmerkmale und vertrat - ähnlich wie der Gesetzgeber in Brandenburg in dem vom BVerfG entschiedenen Fall - zugleich die Auffassung, diese Änderung erfasse ohne weiteres auch Sachverhalte, die vor der Novelle von den Verbänden (unwirksam) beschieden worden waren.

Nachträglich sollte durch diese Rechtänderung das Entstehen der Beitragspflicht in eine Zeit "hineinbugsiert" werden, in welche die Zweckverbände als wirksam gegründet galten.

Allerdings wollte man auch zurück liegende Sachverhalte erfassen. Um dieses Ziel zu erreichen, musste eine Rückwirkung konstruiert werden.

Entsprechend argumentierte die Rechtsprechung in Sachsen-Anhalt, dass die Gesetzesänderung 1997 auch für jene Anlagen gelten sollte, die vor dem 7.10.1997 ohne Satzung hergestellt, angeschafft, erweitert verbessert oder erneuert wurden. Denn die Gesetzesänderung sei eher klarstellend als konstitutiv gewesen<sup>28</sup>.

Das OVG LSA hielt dieses Bemühen - rückblickend - für obsolet, denn nach seiner Auffassung sei das Inkraftsetzen einer wirksamen Satzung sowieso stets die Voraussetzung für das Entstehen der Beitragspflicht - selbst wenn dies nicht ausdrücklich in den gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen sei<sup>29</sup>. Es enthub sich damit der Prüfung der Frage, ob es sich hier um eine rückwirkende Rechtsänderung handelte. Wie jedoch oben dargestellt, hält diese Auslegung einer verfassungsrechtlichen Prüfung jedoch nicht stand.

Insofern ist das hier diskutierte Urteil des BVerfG zur Rechtslage in Brandenburg eben doch in hohem Maße interessant für die Rechtslage in Sachsen-Anhalt für die Zeit vor dem 09.10.1997. Denn dann würde feststehen, dass die Rechtsänderung am 7.10.1997 für abgeschlossene Sachverhalte keine Auswirkungen mehr haben konnte. Denn, wenn der Aufgabenträger aufgrund der

<sup>26</sup> Das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Kommunale Gemeinschaftsarbeit sowie des Kommunalabgabengesetzes (LSA-GVBl, S. 878).

<sup>27</sup> Anhörung der CDU Fraktion zum sog. "Heilungsgesetz" und Kommunalabgabenrecht, verteilt mit Schreiben v. 11.09.1997 der CDU Fraktion des Landtages von Sachsen-Anhalt, Seite 3

<sup>28</sup> Kirchmer, Schmidt, Haack, Kommentar 2. Auflage Seite 275 f.

<sup>29</sup> OVG LSA, B.v. 18.11.2004, -1 M 61/04-, m.w.N., zit nach juris

verfassungsrechtlich korrekt ausgelegten Bestimmung verpflichtet gewesen wäre, einer späteren Satzung Rückwirkung beizumessen, dann wären in derselben juristischen Sekunde Beitragsansprüche oft verjährt gewesen<sup>30</sup>. Dies entspricht exakt der Brandenburger Problematik.

Investitionsvorhaben, die vor dem Stichtag beendet worden waren, hätten dann nur noch mittels solcher Satzungen abgerechnet werden können, die sich Rückwirkung auf den Zeitpunkt der Beendigung der Maßnahme beilegen. Es würde sich dann - ganz aktuell für die Frage der Erhebung des Herstellungsbeitrages II - in manchen Fällen die Frage der Verjährung unabhängig von der Ausschlussfrist des § 13b KAG-LSA stellen.

Dies hätte massive Auswirkungen die Erhebung und Umsetzung des Herstellungsbeitrages II. Nur jene Einrichtungen, die noch über den Stichtag des 09.10.1997 hinaus fertig gestellt worden waren, könnten dann überhaupt noch als relevant und prinzipiell erhebungsfähig angesehen werden. Dies wäre in jeden Einzelfall sehr sorgfältig zu prüfen.

Zu klären ist damit die Frage, wann denn überhaupt für einen bereits 1991 bereits angeschlossenen Eigentümer die sachliche Beitragspflicht und ein (wirtschaftlicher) Vorteil entstanden sein soll. Das ist bei einem Neuanschluss naturgemäß einfach festzustellen. Beim Herstellungsbeitrag II ist es komplizierter.

Nach OVG LSA<sup>31</sup> entsteht die sachliche Beitragspflicht mit der in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht dauerhaft gebotenen Nutzbarkeit der betriebsfertigen Abwassereinrichtung. Dazu soll eine Widmung erforderlich sein<sup>32</sup>.

Das OVG LSA<sup>33</sup> ist weiterhin der Auffassung, dass es sich beim Herstellungsbeitrag II um einen "normalen" Beitrag handele und die Beitragspflicht entsprechend den allgemeinen Regeln entstehe.

*"Soweit in der Antragsbegründung darauf abgestellt wird, es handele sich bei dem besonderen Herstellungsbeitrag um eine "Schöpfung" des Richterrechts und es ergebe sich aus der Rechtsprechung des Obergerverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt, dass die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht die Erneuerung der Einrichtung vor dem veranlagten Grundstück voraussetze, geht dies fehl. Der besondere Herstellungsbeitrag beinhaltet keinen von der gesetzlichen Regelung losgelösten und durch Richterrecht geschaffenen Beitragstatbestand, sondern findet seine Rechtsgrundlage in § 6 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 6 Satz 3 KAG LSA. Die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht wird daher - eingeschränkt für Altanschlussnehmer durch § 6 Abs. 6 Satz 3 KAG LSA - auch für diesen Beitrag durch § 6 Abs. 6 Satz 2 KAG LSA geregelt. Dass in der Rechtsprechung des Obergerverwaltungsgerichts hinsichtlich der Vorteilslage der Altanschlussnehmer auch auf die mit der Erneuerung verschlissener Anlagenteile verbundene dauerhafte Sicherung der Anschlussmöglichkeit verwiesen wird, hat schon von vornherein nichts mit der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht zu tun. Darüber hinaus folgt aus dieser Rechtsprechung, die in erster Linie auf die Schaffung der öffentlichen Einrichtung im Rechtssinne abstellt, gerade nicht, dass sämtliche Teile der übernommenen Anlage - und damit zwingend auch die vor den Grundstücken - erneuert werden müssen, um einen Vorteil entstehen zu lassen.*

*Das Bestehen der Vorteilslage i.S.d. § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG LSA hängt neben der tatsächlichen Möglichkeit der Anschlussnahme auch von der rechtlichen Sicherung ab. Hat eine Kommune oder ein Zweckverband nach Inkrafttreten des KAG LSA eine vorhandene zentrale Niederschlagswasserbeseitigungsanlage übernommen und den bei der Übernahme an diese Anlage angeschlossenen Altanschlussnehmern zur Nutzung zur Verfügung gestellt, so wird den angeschlossenen Grundstücken eine dauerhaft gesicherte Anschlussmöglichkeit erst mit der Widmung der Anlage geboten, die nach § 8 Satz 1 Nr. 1 GO LSA grundsätzlich durch Erlass einer Satzung erfolgt, mit der die Benutzung der öffentlichen Einrichtung geregelt und der Zugang zu ihr eröffnet wird. Wird den Anschlussnehmern kein Anschlussrecht und keine Befugnis zur Benutzung der öffentlichen Einrichtung eingeräumt, so fehlt es an der den Vorteil begründenden Möglichkeit*

<sup>30</sup> Das betrifft natürlich nur solche Fälle, wo bereits eine ggf. auch durch Gründungsfehler der Verbände unwirksame Satzung bestanden hatte, denn § 2 KAG-LSA schreibt zwingend vor: "Satzungen können nur innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen rückwirkend erlassen werden. Eine Satzung kann insbesondere rückwirkend erlassen werden, wenn sie ausdrücklich eine Satzung ohne Rücksicht auf deren Wirksamkeit ersetzt, die eine gleiche oder gleichartige Abgabe regelte. Die Rückwirkung kann bis zu dem Zeitpunkt ausgedehnt werden, zu dem die zu ersetzende Satzung in Kraft getreten war oder in Kraft treten sollte.

<sup>31</sup> OVG LSA 4 L 127/06

<sup>32</sup> Fenzl/Bücken-Thielmeyer LKV 2015, S. 244 mit Hinweis auf OVG LSA 4 L 127/06

<sup>33</sup> OVG LSA 13.07.2006, 4 L 127/06

*der Inanspruchnahme der Einrichtung (vgl. auch OVG LSA, Beschl. v. 22. November 2004 - 1 L 41/03 -). Daher entstand die Vorteilslage für die hier in Rede stehenden Grundstückseigentümer schon allein durch die Schaffung der öffentlichen Einrichtung im Rechtssinne, die mit der erstmaligen Widmung im Satzungsrecht des Beklagten erfolgte."*

Weiterhin hat das OVG LSA in einem Urteil zur Frage der Widmung 2015 ausgeführt <sup>34</sup>:

*Die Widmung ist vorbehaltlich gesetzlicher Regelungen nicht formgebunden. Sie kann insbesondere auch konkludent erfolgen; dazu ist eine Würdigung der Gesamtumstände erforderlich (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Ur t. v. 21. Oktober 2014 - 4 L 195/13 -, zit. nach JURIS, m.w.N.; Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 4 Rdnr. 46, m.w.N.). Danach kann sich die Bestimmung des Zwecks und des Umfangs der Einrichtung sowohl aus der Abgabensatzung als auch der (technischen) Anschlussatzung ergeben (so auch VG Magdeburg, Ur t. v. 11. November 2014 - 9 A 150/14 -, zit. nach JURIS; vgl. weiter OVG Sachsen-Anhalt, Ur t. v. 4. November 2004 - 1 L 252/03 -, zit. nach JURIS*

Dem ist auch das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht gefolgt und führt zur Widmung und damit zum Entstehen der sachlichen Beitragspflicht aus <sup>35</sup>:

*Es kann dahinstehen, ob ein solcher Widmungswille bereits darin gesehen werden kann, dass eine Gemeinde für das Einleiten von Abwasser in ihre öffentliche Abwasseranlage Abwasserbeseitigungsgebühren verlangt (so OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 31.8.2010 - 15 A 89/10 - Rn. 16 in juris). Denn hier kommt der Widmungswille der Beklagten - wie vom Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt - jedenfalls darin hinreichend zum Ausdruck, dass sie in §§ 1 Abs. 1 b), 2 Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 a) ABS den Umfang der zentralen öffentlichen Niederschlagswasserbeseitigungsanlage eindeutig bestimmt und damit zu erkennen gegeben hat, dass die davon umfassten Leitungen und sonstigen Entwässerungseinrichtungen zur öffentlichen Niederschlagswasserbeseitigungsanlage gehören und dem Zweck der öffentlichen Niederschlagswasserbeseitigung dienen sollen (vgl. Senatsbeschluss vom 27.10.2008 - 9 LA 159/08 - Rn. 4 in juris und OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 24.6.2015 - 4 L 32/15 - Rn. 11 in juris*  
Noch weiter geht das OVG Thüringen <sup>36</sup>, dass auch die konkludente Widmung zulässt.

*Die Widmung (leitungsgebundener) öffentlicher Einrichtungen bedarf nach der Senatsrechtsprechung in Thüringen grundsätzlich keiner besonderen Form und kann auch konkludent erfolgen. Als Indizien für einen Widmungswillen sprechen etwa die Erhebung öffentlich - rechtlicher Gebühren oder die Regelung der Benutzung durch besondere Satzung (vgl. so bereits das Senatsurteil vom 12.12.2001 - 4 N 595/94 - ThürVGRspr. 2002, 96 = LKV 2002, 534). Die Widmung der Entwässerungseinrichtung des Antragsgegners ergibt sich ebenso wie die der Wasserversorgungseinrichtung des Antragsgegners schon aus der Beschlussfassung der Verbandsversammlung des Antragsgegners vom 18.12.1992, ab dem 01.01.1993 nach den vorliegenden Entwürfen u.a. einer EWS arbeiten und demnach für die Benutzung einer einheitlichen Entwässerungseinrichtung Beiträge und Gebühren erheben zu wollen (vgl. entsprechend zur Widmung der Wasserversorgungseinrichtung das Urteil des Senats vom 12.12.2001 - 4 N 595/94 - a. a. O.)*

Der Vorteil und die sachliche Beitragspflicht für den Herstellungsbeitrag II ist also bei den meisten Gemeinden und Abwasserverbänden in der Zeit ab dem 3.10.1990, in der eigenständige Kommunen entstanden, die die Abwasserbeseitigung aus DDR -Zeiten übernahmen und fortführten. Mit dem Erlass einer Satzung über die Abwasserbeseitigung und die Erhebung von Gebühren hatte der Eigentümer die Gewissheit, dass die zentrale Abwasserbeseitigung für sein Grundstück weiterhin, auch unter den neuen Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland, Bestand hatte. Spätestens mit Erlass des KAG LSA am 13.06.1991 war für die Gemeinden damit die Möglichkeit eröffnet, Herstellungsbeiträge zu erheben.

Voraussetzung für die Erhebung, auch für eine Erhebung eines Beitrages für Altanschießer, war der Erlass einer Satzung, um die abstrakt vorliegende Beitragsforderung zu konkretisieren und die

---

<sup>34</sup> OVG LSA, 24.06.2015, -4 L 32/15

<sup>35</sup> Niedersächsisches OVG 18.08.2015 Aktenzeichen: 9 LA 1/14

<sup>36</sup> OVG Thüringen 21.06.2006 (4 N 574/98)

Beitragserhebung durchzuführen. Wurde keine Satzung erlassen, so muss man analog der bis zum 07.10.1997 für den Straßenausbau feststellen dass in satzungsloser Zeit entstandene Vorteilslagen beitragsfrei geblieben, bzw. dass nach Entstehen des Vorteils und damit der sachlichen Beitragspflicht nach einer Verjährungsfrist von 4 Jahren Festsetzungsverjährung eingetreten ist. Das nach dem 07.10.1997 für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht zusätzliche Erfordernis einer (wirksamen) Satzung war nicht notwendig.

Bis zum 07.10.1997, als der Gesetzgeber als zusätzliches Merkmal für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht das Erfordernis einer (wirksamen) Satzung eingeführte, war daher in vielen Fällen die Beitragserhebungsmöglichkeit für den Herstellungsbeitrag II bereits zu einem Zeitpunkt unmöglich geworden, als sich das OVG LSA zur Problematik der Erhebungsmöglichkeit noch gar nicht geäußert hatte.

Es kommt aber nicht darauf an, ob die Gemeinden und Verbände ein entsprechendes Rechtsbewusstsein hatten. Das OVG hat nach eigenem Bekunden nicht etwa eine neue Rechtslage geschaffen, sondern die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen lediglich ausgelegt, beschrieben und angewandt.

Wenn Kommunen und Verbände diese Rechtslage nicht erkannt haben, so müssen sie sich dieses Versäumnis anrechnen lassen.

#### IV. Fazit

Die nunmehr dritte vorliegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes lässt eine sich verfestigende Rechtsprechung zu den Anforderungen an den Abwägungsprozess zwischen den fiskalischen Interessen der Beitragsgläubiger und dem Interesse der Beitragspflichtigen auf Rechtssicherheit in der Abgeschlossenheit der Beitragserhebung erkennen.

Das Urteil steht somit deutlich im Widerspruch zu den Restaurationsbestrebungen der Obergerichte in den einzelnen Ländern, insbesondere auch in Sachsen Anhalt, die Grundzüge der Rechtsprechung der vergangenen Jahre aufrecht zu erhalten und die fiskalischen Interessen der Beitragserhebung höher zu wichten als die Interessen der Beitragspflichtigen.