

Veröffentlicht in Deutsche Wohnungswirtschaft (DWW) 67(2015)12 S. 362 ff)

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

## **Verfristung im Kommunalabgabenrecht nach dem Urteil des BVerfG vom 5. März 2013**

### **I. Vorbemerkung**

Mit der jüngsten Novellierung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) reagierte der Landesgesetzgeber in Sachsen-Anhalt (LSA) relativ spät auf die Entscheidungen des *BVerfG* vom 05.03.2013.<sup>1</sup> Das höchste deutsche Gericht hatte dort klargestellt, dass Regelungen eines Bundeslandes zur Festsetzungsverjährung kommunaler Abgaben zum Vorteilsausgleich (also z.B. für Ausbau- oder Anschlussbeiträge) nicht so ausgestaltet werden dürfen, dass sie zeitlich unbegrenzt erhoben werden können.

Durch den mit Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2014<sup>2</sup> neu eingefügten § 13b folgt das Kommunalabgabengesetz des Landes (SachsAnhKAG) in wesentlichen Teilen dem Lösungsansatz anderer Bundesländer wie Bayern und Brandenburg<sup>3</sup>. Durch die Einführung einer materiellen Ausschlussfrist soll eine zeitliche Obergrenze definiert werden, unterhalb derer - unabhängig von der Feststellung einer Festsetzungs- oder Zahlungsverjährung - Beiträge noch erhoben werden können. Danach soll eine Abgabefestsetzung unabhängig vom Entstehen einer Abgabepflicht zum Vorteilsausgleich mit Ablauf des zehnten Kalenderjahres, das auf den Eintritt der Vorteilslage folgt, ausgeschlossen sein. Das Land Sachsen-Anhalt bleibt damit deutlich unterhalb jener Fristen, die in anderen Bundesländern zur Umsetzung der Rechtsprechung des *BVerfG* eingeführt worden sind.<sup>4</sup>

Gemäß § 18 Abs. 2 SachsAnhKAG endet diese Ausschlussfrist allerdings nicht vor dem Ablauf des Jahres 2015 (Überleitungsregel). Diese Frist ermöglicht den Kommunen und Verbänden bis zum Ende des Jahres 2015 Abgabeforderungen noch für Maßnahmen zu realisieren, die bis zu 24,5 Jahre - also annähernd zweieinhalb Jahrzehnte - zurückliegen. Gesichert ist damit auch für das Recht der leitungsgebundenen Einrichtungen die Heranziehung sog. Alteigentümer, also Eigentümer jener Grundstücke, die bei Inkrafttreten des SachsAnhKAG bereits über einen zentralen Anschluss verfügten.

Das *OVG Magdeburg* hat in der Entscheidung vom 04.06.2015<sup>5</sup> die Verfassungsmäßigkeit dieser Ausschlussfrist und der maßgeblichen Überleitungsregel der §§ 13b, 18 Abs. 2 SachsAnhKAG bestätigt. Die Wohnungswirtschaft und die Vertreter der Verbände von Haus- und Grundbesitzern halten ihre verfassungsrechtlichen Bedenken hingegen aufrecht.<sup>6</sup>

### **II. Literaturmeinungen**

Einige Autoren haben sich besonders ausführlich mit den jeweiligen Lösungsansätzen der verschiedenen Länder befasst.

---

\* 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>BVerfGE 133,143 = NVwZ 2013, 1004

<sup>2</sup>GVBl. LSA S. 522

<sup>3</sup>Übersicht bei *Driehaus*, "Zeitliche Grenzen für die Erhebung kommunaler Abgaben", KStZ 2014, 181 ff., 186 f. und ausführlich: Martini, Zeitliche Höchstgrenzen der Forderungsdurchsetzung im öffentlichen Recht als Herausforderung für den Rechtsstaat, NVwZ - Extra- 23/2014, 1ff, 8

<sup>4</sup>*Driehaus*, a.a.O. S. 187,

<sup>5</sup>*OVG Magdeburg*, 4 L 24/14, zit. nach juris

<sup>6</sup>*Standpunkt der Wohnungswirtschaft (vdw, vdwg und Haus & Grund) zur Drucksache 6/3413 der Landesregierung LSA*

1. Dabei vertritt *Driehaus* die Auffassung, dass für die Bemessung einer Ausschlussfrist ein Ausgleich der Belange der Allgemeinheit und jenen der Abgabepflichtigen auf die Vorschriften der LVwVfG zurückgegriffen werden könnte.<sup>7</sup> Diese seien zwar nicht unmittelbar anwendbar, doch komme in Ihnen eine Wertung der jeweiligen Landesgesetzgeber zum Ausdruck. Die Durchsetzbarkeit des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers werde dort - unabhängig vom Entstehen des Anspruchs - auf die längste im Zivilrecht vorgesehene Verjährungsfrist von 30 Jahren beschränkt (§ 197 BGB). Damit sei ein gewisser Rahmen vorgegeben. Die Über- oder Unterschreitung dieses Ausgangswertes müsse allerdings stets das Abwägungsgebot im Auge behalten. Die Interessen der Allgemeinheit in Gestalt der Abgaben erhebenden Körperschaften seien abzuwägen gegenüber den von den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens gekennzeichneten Interessen der Abgabepflichtigen.

Zwar wiege der Grundsatz der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens schwer, andererseits müsse berücksichtigt werden, dass es in der Sache um einen "viele Jahre andauernden Vorteil" gehe. Keinesfalls dürfe den Kommunen und Verbänden die Finanzierung ihrer öffentlichen Anlagen erschwert oder unmöglich gemacht werden. Lange Zeiträume zwischen technischer Fertigstellung und der Beitragserhebung müssten im Erschließungsbeitragsrecht stets in Betracht gezogen werden.

Die untere Grenze für die Bemessung der Ausschlussfrist sei bei 15 Jahren anzusiedeln.

Soweit Bayern eine 20- bzw. 25-jährige Frist (bei Verstoß gegen Mitwirkungspflichten) eingeführt habe, bewege es sich daher noch innerhalb des von der Verfassung vorgegebenen Rahmens. Entsprechendes gelte für die in Brandenburg eingeführte Frist von 15 Jahren, die zudem einer Anlaufhemmung bis zum 04.10.2000 unterliege. Diese Regelung sei das Ergebnis einer sorgfältigen Abwägung der wechselseitigen Interessen.

Dagegen bewegten sich die Thüringer Bestimmungen, die eine Verlängerung der Verjährungsfrist auf nur 12 Jahre bei rückwirkend in Kraft gesetzten Satzungen vorsehen würden, am Rande des verfassungsmäßig noch Zulässigen und begegneten mit Blick auf die Kürze einigen Bedenken. Daran ändere auch die Überleitungsbestimmung des § 21 a Abs. 12 ThürKAG nichts. Da die Thüringer Lösung sich auch nur auf Satzungskonstellationen beschränke, decke sie zudem nicht den gesamten Geltungsbereich des verfassungsrechtlichen Gebots einer zeitlichen Begrenzung der Erhebung kommunaler Abgaben ab.<sup>8</sup>

2. Hingegen kritisiert *Rottenwallner* die bayerischen Regelungen massiv.<sup>9</sup> Die Anknüpfung an die "Vorteilslage" begegne bereits ersten Bedenken.<sup>10</sup> Die Begrifflichkeit sei zu unbestimmt und der Beitragsschuldner könne den Beginn der Frist nicht hinreichend klar erkennen. Dies widerspreche dem Prinzip der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit. Die lange bayerische Frist verletze auch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, das vor allem besage, dass einschränkende gesetzliche Regelungen nicht über das hinausgehen dürfe, was zur Zielerreichung

---

<sup>7</sup> *Driehaus*, a.a.O., S. 184; ähnlich weitgehend argumentieren *Bücken-Thielmeyer/Fenzel*, LKV 2014, 241, 244f, 248

<sup>8</sup> *Driehaus*, a.a.O. S. 187. Die Kritik teilt das OVG Weimar nicht (vgl. unten III.2.3)

<sup>9</sup> *Rottenwallner*, "Beitragsansprüche müssen einmal ein Ende haben - schlechte Gesetze scheinbar nicht (Teil 3)", KStZ 2015 189 ff., 195 (Teil 1 erschien in, KStZ 2014, 145 ff. Teil 2 in KStZ 2014, 168 ff.).

<sup>10</sup> *Rottenwallner* a.a.O. S. 191

geeignet, erforderlich und angemessen sei. Es sei nicht erkennbar, warum eine Beitragsfestsetzung auch noch 20 Jahre nach Entstehen der Vorteilslage ermöglicht werden müsse. Lange Fristen würden der Trägheit der Verwaltung Vorschub leisten. Bedenklich sei zudem die Auffassung der Landesregierung, das Konnexitätsprinzip sei nicht verletzt. Es fehlten Regelungen, wonach unverschuldete Einnahmeausfälle der Kommunen vom Land ausgeglichen werden müssten.

Soweit der Landesgesetzgeber auf lange Verjährungshöchstfristen in anderen Rechtsgebieten hingewiesen habe, verletze dies das Prinzip der Rechtsetzungsgleichheit. Denn solche Vergleiche setzten zumindest voraus, dass es sich um öffentlich-rechtliche Vorschriften handle und Geldleistungen inmitten stünden und dass der Fristbeginn von einem Ereignis abhängig sei, das an ein inhaltlich bestimmtes, bzw. bestimmbares Tatbestandsmerkmal anknüpfe.

Für den Bereich der Abgabenerhebung handle es sich um Eingriffsverwaltung, so dass ein Vergleich zu Fristenregelungen in der Leistungs- und Bedarfsverwaltung von vornherein ausscheiden müssten.<sup>11</sup> Das Gesetz sei misslungen und der Landesgesetzgeber daher aufgerufen nach anderen Lösungen zu suchen.

3. Eine differenzierende Position vertritt *Martini*.<sup>12</sup> Das *BVerfG* habe die Frage der Fristlänge offen gelassen. An ihrer Beantwortung hänge jedoch das Schicksal "millionenschwerer offener Beitragszahlungen."<sup>13</sup>

Problematisch und rechtfertigungsbedürftig sei, dass der Erlass einer wirksamen Beitragssatzung die Aufgabenträger einer 4-jährigen Frist aussetze, während der Erlass einer unwirksamen Satzung oder das Unterlassen jeglichen Satzungserlasses aber einen ungleich längeren Zeitraum zur Durchsetzung der Abgabenerforderung eröffne.

Das sei nur dann zu rechtfertigen, wenn die Aufgabenträger mehr Zeit für den Erlass einer wirksamen Abgabensatzung zugestanden bekämen, als für die Aufgabe objektiv erforderlich sei.

Beiträge verstünden sich aus Ausgleich für gewährte Sondervorteile. Die Begünstigten müssten damit rechnen, dass für die betreffenden Maßnahmen Beiträge erhoben werden. Gleichwohl müsse Belastungsklarheit gewährleistet werden, Schon der *EuGH* habe darauf hingewiesen, "dass die Lage des Wirtschaftsteilnehmers im Hinblick auf seine Rechte und Pflichten gegenüber der nationalen Behörde nicht unbegrenzt offen bleiben könne".<sup>14</sup> Er habe darüber hinaus gefordert, dass eine Verjährungsfrist im Voraus festgelegt sein müsse, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Bemerkenswert sei, dass das *BVerfG* sich nicht zu der Praxis der Obergerichte verhalten habe, wonach im Einzelfall fehlende gesetzliche Regelungen zu Verjährungsfristen im Rückgriff auf allgemeine Institute von Treu und Glauben sowie der Verwirkung und im Wege der Analogie zur sachnächsten Verjährungsregelung ausgefüllt werden. Davon abweichend betone das *BVerfG* nun das Erfordernis einer eindeutigen gesetzlichen Regelung.<sup>15</sup> Rechtsdogmatisch sei dies allerdings nachvollziehbar, weil die von Verjährungsfristen gesetzten zeitlichen Grenzen voraussetzten, dass die Forderung bereits entstanden sei, während es bei einer

---

<sup>11</sup> *Rottenwallner*, a.a.O. S. 194-196

<sup>12</sup> *Martini*, NVwZ - Extra - 2014, 1ff.

<sup>13</sup> *Martini*, a.a.O., S. 8

<sup>14</sup> *Martini*, a.a.O., S. 5

<sup>15</sup> *Martini*, a.a.O., S. 5

Höchstfrist für die abgabenrechtliche Festsetzung darum ginge, "die zeitgerechte Konkretisierung einer Anspruchshöhe nach Herstellung einer Vorteilslage, die einen Anspruch erst entstehen" ließe, zu vermitteln. Auf das Entstandensein einer Forderung komme es dort gerade nicht an.

Die Frist zwischen dem Eintritt der Vorteilslage und der Beitragserhebung habe in jenem Sachverhalt, der dem *BVerfG* Anlass zu verfassungsrechtlicher Kritik gegeben habe, weniger als 15 Jahre betragen. Eine Frist von insgesamt 25 Jahren stoße dann aber in einen verfassungsrechtlich nicht unbedenklichen Grenzbereich vor. Nicht zuletzt habe das *BVerfG* in seinem Beschluss die Frage aufgeworfen, ob eine Verjährung erst „Jahrzehnte nach dem Eintritt einer beitragspflichtigen Vorteilslage beginnen“ dürfe. Eine solche Fristlänge stufe es als grundsätzlich einseitige Lösung des Interessenkonflikts zulasten der Beitragsschuldner und damit als verfassungsrechtlich bedenklich ein. Eine Ausschlussfrist, die mehrere Dekaden umfasst, belasse den Bürger namentlich in einer Schwebesituation, vor der ihn das Gebot der Belastungsklarheit gerade schützen solle.<sup>16</sup>

Eine Zeitdauer von insgesamt 30 Jahren für die Geltendmachung einer Beitragsforderung nach Entstehen der Vorteilslage bewege sich an einer verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze. 30 Jahre bildeten den Zeitraum einer Generation. Moderne Gesellschaftskonzepte erzwingen Mobilität. Dies führe dazu, dass Häuser oft nicht mehr über einen Zeitraum von 30 Jahren von ein und derselben Lebens- und Familiengemeinschaft genutzt würden. Tatsächlich sei die Frequenz der Eigentumswechsel hoch. Grundstücke erhielten durchschnittlich nach einem Zeitraum von 8– 12 Jahren einen neuen Eigentümer.<sup>17</sup>

Betroffene hätten ein Interesse daran, dass ausstehende Geldzahlungen sich nicht langfristig summieren, um nicht über lange Zeiträume zu einer Aufbewahrung von Belegen und Nachweisen verpflichtet zu sein.

Angesichts langer Investitionszeiträume und angesichts der Komplexität des Verteilungsprinzips, das der Erhebung von Beiträgen zu Grunde liege, sei bei Anschlussbeiträgen grundsätzlich zwar eine längere Erhebungsfrist als bei anderen Abgabenerhebungen sachlich gerechtfertigt.

Andererseits sei nicht zu verkennen, dass unter Umständen Anreize gesetzt würden, unwirksame Satzungen zu erlassen und sich auf eigenes rechtswidriges Verhalten zu berufen, um eine Forderung später durchsetzen zu können, oder eine wirksame Beitragssatzung erst mit erheblicher Verzögerung zu erlassen. Verfassungsgerechter Abwägung entspreche es, dem Aufgabenträger nur so lange Zeit für die Durchsetzung seiner Forderung einzuräumen, wie sich dies unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit als erforderlich erweise. Anderenfalls würde einer Trägheit der Forderungsdurchsetzung und einem Verstoß gegen das Gebot der Gesetzmäßigkeit normativen und exekutiven Handelns Vorschub geleistet.<sup>18</sup>

Zu bedenken sei, dass dem Abgabenschuldner jene Fälle, in welchen eine Beitragsschuld mangels wirksamer Satzung nicht entstanden sei, von vornherein nicht zuzurechnen wären. Ein Aufgabenträger, der entweder keine Beitragssatzung erlassen habe oder dies zwar getan, aber nicht binnen der vierjährigen Festsetzungsverjährungsfrist einen Beitragsbescheid erlassen hat, verdiene gegenüber

---

<sup>16</sup> Martini, a.a.O. S.9

<sup>17</sup> Martini, a.a.O., S. 10

<sup>18</sup> Martini, a.a.O., S. 11

dem Interesse des Abgabeschuldners nur eingeschränkten Schutz.<sup>19</sup>

Demgegenüber stünde die Interessenlage der Abgabengläubiger. Sie hätten auf der Grundlage der bisherigen Rechtslage davon ausgehen können, dass sie die Beitragschuldner – auch Altanschießer – noch lange Zeit nach Eintritt einer Vorteilslage in Anspruch nehmen könnten, insbesondere unwirksame Satzungen durch Inkraftsetzen einer wirksamen Satzung hätten heilen können, ohne den Beitragsanspruch zu verlieren. Daraus erwachse eine schutzwürdige Position und damit ein verfassungsrechtliches Gebot, einerseits einen effektiven Gesetzesvollzug zu gewährleisten, andererseits einen Anspruchsverlust grundsätzlich zu vermeiden. Entziehe der Gesetzgeber Aufgabenträgern unversehens das Recht, ausstehende Beiträge einzuziehen zu dürfen, indem er eine Forderung, die bspw. älter als 15 Jahre ist, für nicht mehr durchsetzbar erkläre, zerstöre er nachvollziehbare Vertrauenserwartungen.<sup>20</sup>

Fristen zwischen 18 und 25 Jahren, wie sie in Brandenburg, Sachsen und Bayern festgelegt wurden, seien "im Regelfall nicht zwingend erforderlich", aber es sei vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtspraxis vertretbar, den Aufgabenträgern die Möglichkeit zu eröffnen, "binnen knapper Frist" noch offene Beitragsforderungen durchzusetzen. Pro futuro sei aber einer kürzere Höchstfrist angezeigt, schon um den notwendigen Handlungsdruck für die Aufgabenträger aufzubauen.

Ein Zeitraum von 15-20 Jahren verletze auch noch nicht das Gebot der Systemgerechtigkeit, schöpfe den Spielraum des verfassungsrechtlich Vertretbaren aber aus.<sup>21</sup>

### III. Die Rechtsprechung

#### 1. Oberverwaltungsgericht Magdeburg.

Zunächst weist das *OVG Magdeburg* in seinem Urteil vom 04.12.2014 darauf hin, dass in Sachsen-Anhalt jedenfalls eine analoge Heranziehung von Regelungen des VwVfG Sachsen-Anhalt (VwVfG LSA) bzw. des VwVfG zum Zwecke einer verfassungskonformen *Auslegung* des SachsAnhKAG nicht in Betracht gezogen werden könne.<sup>22</sup> Dies gelte insbesondere für die §§ 1 VwVfG LSA i.V.m. § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG. Dem stehe schon entgegen, dass das VwVfG für Verwaltungsverfahren, soweit in ihnen Rechtsvorschriften der Abgabenordnung anzuwenden seien, nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG LSA bzw. § 2 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG LSA a.F. ausgenommen worden sei.<sup>23</sup> Es sei aber auch keine Regelungslücke erkennbar geworden, die im Wege der Analogie hätte geschlossen werden müssen.<sup>24</sup>

Eine verfassungsgemäße Auslegung des ab 9. Oktober 1997 geltenden § 6 Abs. 6 Satz 2 SachsAnhKAG dahingehend, dass eine zur Heilung eines Rechtsmangels erlassene Beitragssatzung, um wirksam zu sein, rückwirkend zu dem Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden muss, zu dem die ursprünglich nichtige Beitragssatzung in

<sup>19</sup> *Martini*, a.a.O., S. 12

<sup>20</sup> *Martini*, a.a.O., S. 12, der hier allerdings nicht begründet, warum den Anspruchsgläubigern ein Vertrauensschutz auf die mögliche Rechtswidrigkeit eigener Satzungen und deren privilegierende Folgen erwachsen soll. Vielmehr dürfte doch davon auszugehen sein, dass die Anspruchsgläubiger - mit entsprechenden Rechtsfolgen - auf die Gültigkeit eigenen Satzungswerkes vertrauen werden.

<sup>21</sup> *Martini*, a.a.O. S. 14

<sup>22</sup> *OVG Magdeburg*, U.v.4.12.2014, -4 L 220/13-; *OVG Magdeburg*, U.v.3.12.2014, -4 L 59/13 -, zit. nach juris

<sup>23</sup> Dies wird offenbar übersehen von *Bücken-Thielmeyer/Fenzel*, LKV 2014, 241, 244ff.

<sup>24</sup> Hier bezieht sich das Gericht auf die Ausführungen von *Rottenwallner*, KStZ 2014, 145, 147.

Kraft treten sollte, komme wegen des klaren entgegenstehenden Willens des Gesetzgebers nicht in Betracht.<sup>25</sup>

Allerdings sei eine zeitweilige Heranziehung des Einwandes der unzulässigen Rechtsausübung bis zum Inkrafttreten der damals schon im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Ergänzung des SachsAnhKAG<sup>26</sup> vorzunehmen. Eine solche Heranziehung sei zur Sicherstellung der verfassungsrechtlichen Maßgaben dann zulässig und ausreichend, wenn in Aussicht stünde, dass eine gesetzliche Neuregelung in absehbarer Zeit erfolgen wird. Das Analogieverbot hindere nicht den Rückgriff auf die in § 53 Abs. 2 VwVfG "zum Ausdruck kommende Wertung des Gesetzgebers zurückzugreifen, die Durchsetzbarkeit des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers auf die längste im Zivilrecht vorgesehene Verjährungsfrist von 30 Jahren (§ 197 BGB) zu beschränken".

In seiner Entscheidung vom 04.06.2015<sup>27</sup> hat das *OVG Magdeburg* die Verfassungsmäßigkeit der maßgeblichen Bestimmungen der §§ 13b, 18 Abs. 2 SachsAnhKAG ausdrücklich 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 Inanspruchnahmefähigkeit 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".

## 2. Andere Obergerichte.

2.1 Der *BayVGH* hält zwar die für Bayern nun geltende, zwanzigjährige Ausschlussfrist<sup>28</sup> für verfassungsgemäß.<sup>29</sup> Mit einer Frist von 20 Jahren sei kein unangemessen langer Zeitraum gewählt worden. Der hierdurch vorgenommene Ausgleich zwischen dem Interesse des Bürgers an baldiger Rechtssicherheit und dem öffentlichen Interesse an einem Vorteilsausgleich für die Zurverfügungstellung einer öffentlichen Einrichtung der Daseinsvorsorge sei angemessen. Denn die gewährten Vorteile wirkten lange fort und dem

---

<sup>25</sup> *OVG Magdeburg*, U.v.3.12.2014, - 4 L 59/13, a.a.O. Das OVG lässt hier jedoch eine Prüfung der Frage offen, ob es sich hier - gemessen an der alten, vor dem 06.10.1997 geltenden Rechtslage - um eine zulässige oder unzulässige Rückwirkung handelt. Vielmehr vertrat es hierzu ständig die Auffassung, die Rechtslage habe sich nicht geändert, weil die Neuformulierung des § 6 Abs. 6 Satz 2 SachsAnhKAG nur deklaratorischen Charakter gehabt habe. Diese Auffassung lässt sich mit Blick auf die Entscheidung des *BVerfG* kaum noch aufrecht erhalten - vgl. hierzu für das vergleichbare Rechtsproblem in Brandenburg: Martini, a.a.O. S.14 ff..

<sup>26</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung vom 10. September 2014, LT-Drs 6/3419

<sup>27</sup> *OVG Magdeburg*, 4 L 24/14, zit. nach juris.

<sup>28</sup> Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) bb) Spiegelstrich 1 BayKAG.

<sup>29</sup> *BayVGH*, B. vom 11.05.2015, 20 ZB 15.218, - zit. nach juris -; U.v. 12.03.2015 · Az. 20 B 14.1441 -, zit. nach juris.

Gesetzgeber stehe ein weiter Ermessensspielraum zu.

Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum sanierungsrechtlichen Ausgleichsanspruch - im Zusammenhang mit dem Einwand der unzulässigen Rechtsausübung - sei in Anlehnung an § 53 Abs. 2 VwVfG eine 30-jährige Ausschlussfrist als durchaus mögliche Grenze in den Raum gestellt worden. Daran gemessen, begegne eine 20-jährige Ausschlussfrist keinen Bedenken.

Anderes gelte jedoch für die Übergangsregelung des Art. 19 Abs. 2 BayKAG. Es erschließe sich nicht, weshalb für nicht bestandskräftige Beitragsfestsetzungen, die vor dem 01.04.2014 erfolgt seien, eine 30-jährige Verjährungsfrist gelten sollte, während für Beitragsfestsetzungen, die nach diesem Zeitpunkt vorgenommen worden seien, deutlich kürzere Fristen Anwendung finden sollten. Ein nachvollziehbarer, sachlicher Differenzierungsgrund sei derzeit nicht erkennbar. Man wende diese Überleitungsregel daher vorläufig nicht an.<sup>30</sup>

2.2 Das *Oberverwaltungsgericht Potsdam* hält die in § 19 Abs. 1 Satz 1 BrandenbgKAG eingefügte Ausschlussfrist von 15 Jahren für ebenso verfassungsgemäß wie die Anlaufhemmung nach § 19 Abs. 1 Satz 3 BrandenbgKAG n.F.<sup>31</sup>

Die zeitliche Obergrenze sei nicht systemwidrig gesetzt. Auch längere Fristen seien im öffentlichen Recht nicht selten, man könne etwa an die Regelungen zum Erschließungsbeitragsrecht (§ 1 Abs. 1 VwVfGBbg i.V.m. § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG) in Bayern denken, welche auf eine 30-jährige Frist rekurrerten.

Die Anlaufhemmung sei mit Rücksicht auf die langwierigen erheblichen Schwierigkeiten beim Aufbau einer funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung, bei der Gründung von Zweckverbänden und bei der erstmaligen Schaffung von wirksamem Satzungsrecht angemessen.

2.3. Das *Oberverwaltungsgericht Weimar* erhebt keine Bedenken gegen die Novellierung des ThürKAG<sup>32</sup>. Zum einen habe das *BVerfG* keine konkrete Höchstfrist vorgegeben. Vielmehr sei dem Gesetzgeber ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt worden. Die Verlängerung der vierjährigen Festsetzungsfrist bei rückwirkendem Erlass einer Heilungssatzung auf zwölf Jahre sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Dasselbe gelte für die Überleitungsregel des § 21a Abs. 12 Satz 1 ThürKAG, wonach für Altfälle vor dem 31. Dezember 2021 keine Verjährung eintrete. Diese Frist sei nicht willkürlich gewählt. Denn der Gesetzgeber habe sich dabei an der auch im öffentlichen Recht anerkannten absoluten Verjährungshöchstfrist des § 197 BGB von dreißig Jahren (ausgehend vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Thüringer Kommunalabgabengesetzes am 10.08.1991) orientiert und dabei zugleich die Schwierigkeiten beim Aufbau einer funktionierenden Selbstverwaltung in den neuen Ländern in den Blick genommen.<sup>33</sup>

Eine Berücksichtigung "satzungsloser" Fallgestaltungen sei aufgrund der speziellen Regelungen des ThürKAG - anders als in anderen Bundesländern - obsolet, denn es sei gewährleistet, dass auch in diesen Fällen Beiträge nicht

---

<sup>30</sup> Ebenso schon bayVGH, U.v. 12.03.2015, -20 B 14.1441-. Die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision durch den bayVGH wurde vom *BVerwG* am 03.09.2015, -9 B 39.15 - aus formalen Gründen zurückgewiesen.

<sup>31</sup> OVG Potsdam, U.v. 16. Juli 2014, - OVG 9 N 69.14 -, zit. nach juris.

<sup>32</sup> Gesetz vom 20. März 2014 (GVBl. S.82)

<sup>33</sup> OVG Weimar, U.v.19.01.2015, - 4 KO 582/14 -, zit. nach juris.

unbegrenzt erhoben werden können (§ 7 Abs. 12 S.2 ThürKAG).<sup>34</sup>

2.4. Das *OVG Greifswald* reagierte mit kaum verhohlener Verärgerung auf die Auffassung des *BVerfG* und spricht abwertend von einer "Verflüchtigungsrechtsprechung", die es nicht nachvollziehen könne. Schließlich verflüchtigte sich der auf Dauer angelegte Vorteil ebenso wenig wie die Herstellungskosten.<sup>35</sup> Die Bestimmung des Zeitpunkts der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht durch eine Rechtsnorm sei in Mecklenburg-Vorpommern systembedingt keine zwingende Voraussetzung der Beitragserhebung. Die Entscheidung des *BVerfG* sei daher auf die Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern schlicht nicht anzuwenden.<sup>36</sup> Der Gesetzgeber sei also nach Auffassung des *OVG Greifswald* nicht gehalten, die landesrechtlichen Vorschriften mit Blick auf die Rechtsprechung des *BVerfG* anzupassen.

2.5. Das *BVerwG* hat sich in mehreren Entscheidungen mit den anstehenden Fragen befasst. In allen Fällen hat es die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Bestimmungen im Ergebnis bestätigt.

#### 2.5.1

Bereits in einer Entscheidung vom U.v. 11.12.2008<sup>37</sup> hatte das *BVerwG* die Anwendbarkeit des Rechtsinstituts der Verjährung auch für das öffentliche Recht bestätigt, jedenfalls soweit vermögensrechtliche Ansprüche in Rede stünden. Das Rechtsinstitut der Verjährung diene der Rechtssicherheit und dem Rechtsfrieden, indem es Ansprüche, die über geraume Zeit hinweg nicht geltend gemacht wurden, dem Streit entziehe. Dieses Anliegen bestehe im Privatrecht wie im öffentlichen Recht gleichermaßen. Das gelte selbst dann, wenn Gläubiger und Schuldner juristische Personen des öffentlichen Rechts seien. Zwar wiege das Schuldnerinteresse daran, Belege nicht unbefristet aufbewahren zu müssen, um einer Beweisnot zu begegnen, bei Behörden geringer; demgegenüber müsse aber das Interesse eines öffentlichen Schuldners an einer planbaren und möglichst zeitnahen Belastung seines öffentlichen Haushalts berücksichtigt werden.

Nach welchen Regeln sich die Verjährung richte, sei ggf. im Wege der Analogie zu entscheiden. Dabei sei nach dem Gesamtzusammenhang der für den jeweiligen Anspruch maßgebenden Rechtsvorschriften und der Interessenlage zu beurteilen, welche Verjährungsregelung als die „sachnächste“ analog heranzuziehen sei.<sup>38</sup>

Für den Fall, dass speziellere Verjährungsfristen, sei es aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch, sei es aus anderen gesetzlichen Regelungen, nicht analogiefähig seien, könne in der dreißigjährigen Regelverjährung des § 195 BGB a.F. der Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens gesehen werden.

Es bestehe kein Anwendungsvorrang für die Verjährungsnormen des Bürgerlichen Gesetzbuchs, auch nicht für die dort vorgesehene Regelverjährung.<sup>39</sup>

Auf öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche habe das Bundesverwaltungsgericht allerdings mangels speziellerer Verjährungsregeln die für bürgerlichrechtliche Bereicherungsansprüche geltenden

<sup>34</sup> OVG Weimar, a.a.O.

<sup>35</sup> OVG Greifswald, U.v.01.04.2014, - 1 L 142/13 -

<sup>36</sup> Dieser Auffassung des OVG Greifswald trat das *BVerwG* entgegen: *BVerwG*, U.v.15.04.2015, - 9 C 15.14 -, zit. nach juris. Gleichwohl hielt es - mit anderer Begründung - die konkreten Fristenbestimmungen des KAG des Landes für noch verfassungsgemäß.

<sup>37</sup> *BVerwG*, - 3 C 37.07 -, zit. nach juris

<sup>38</sup> *BVerwG*, - 3 C 37.07 a.a.O. m.w.N.-

<sup>39</sup> *BVerwG*, - 3 C 37.07, a.a.O., m.w.N



Verjährungsvorschriften angewandt, also die kenntnisunabhängige dreißigjährige Verjährungsfrist des § 195 BGB a.F., und zwar ebenso auf Erstattungsansprüche wegen rechtsgrundloser Leistung wie auf Ansprüche infolge eines rechtsgrundlosen Eingriffs.

Es bestehe kein Grund, für derartige Ansprüche von dem allgemeinen Rechtsgedanken abzuweichen, dass Rechtssicherheit und Rechtsfrieden eine Verjährung nach dreißig Jahren erfordern, aber auch genügen ließe. Auch das Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts vom 26. November 2001<sup>40</sup> ändere daran nichts, zumal es den Bereich des öffentlichen Rechts nicht erfasse.

### 2.5.2

Im Hinblick auf sanierungsrechtliche Ausgleichsbeträge bekräftigte das *BVerwG* in seiner Entscheidung vom 20.03.2014<sup>41</sup> die Auffassung, dass zur Ausfüllung des Treuwidrigkeitstatbestandes auf die Wertungen allgemeiner Verjährungsvorschriften zurückgegriffen werden könne. Zwar sei § 53 Abs. 2 VwVfG auf die Erhebung sanierungsrechtlicher Ausgleichsbeträge nicht unmittelbar anwendbar, jedoch komme darin eine Wertung des Gesetzgebers, "die Durchsetzbarkeit des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers auf die längste im Zivilrecht vorgesehene Verjährungsfrist von 30 Jahren (§ 197 BGB) zu beschränken" zum Ausdruck. Aber auch vor Erreichen dieser zeitlichen Höchstgrenze könne die Erhebung nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls treuwidrig und deshalb als Rechtsausübung unzulässig sein.

Eine verfassungskonforme Auslegung, wonach für den Fall einer pflichtwidrig unterlassenen Aufhebung der Sanierungssatzung hinsichtlich der „abstrakten Ausgleichsforderung“ der Zeitpunkt des tatsächlichen Abschlusses der Sanierung an die Stelle des förmlichen Abschlusses der Sanierung treten könne, lehnt das *BVerwG* allerdings ab. Dies stünde zum erklärten Willen des Gesetzgebers in Widerspruch. Die anders lautende Auffassung der Vorinstanz würde dazu führen, dass praktisch in allen Fällen grundsätzlich erst einmal ermittelt werden müsste, wann die Sanierungsmaßnahmen tatsächlich abgeschlossen waren und die Sanierungssatzung nach § 162 Abs. 1 BauGB deshalb „hätte aufgehoben worden sein müssen". Der Versuch einer verfassungskonformen Auslegung der sanierungsrechtlichen Vorschriften sei aber schon deswegen gar nicht erforderlich, weil unter Anwendung des auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatzes von Treu und Glauben die Einhaltung des rechtsstaatlichen Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit und damit die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen über den Ausgleichsbetrag sichergestellt werden kann“.

### 2.5.3

In seinem Urteil vom U.v.15.04.2015 weist das *BVerwG* die Auffassung des OVG Greifswald, zurück, wonach die Rechtsauffassung des *BVerfG* für Mecklenburg-Vorpommern ohne Auswirkung sei.<sup>42</sup>

Wegen § 12 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 KAG M-V habe der Beitragsschuldner zwar bis zu dem dort genannten Stichtag (31.12.2008) Gewissheit darüber gehabt, dass er noch zu einem Beitrag herangezogen werden konnte, doch sei damit nur eine

---

<sup>40</sup> BGBl I S. 3138

<sup>41</sup> *BVerwG*, U.v.20.03.2014, - 4 C 11.13 -, zit. nach juris.

<sup>42</sup> *BVerwG*, U.v.15.04.2015, - 9 C 15.14 -, zit. nach juris

Mindest-, nicht aber eine zeitliche Höchstgrenze für eine Beitragserhebung festlegt worden.

Ein auffangender Rückgriff auf die 30-jährige Verjährungsfrist des § 53 Abs. 2 VwVfG MV - sowohl im Wege der Analogie als auch mittelbar über den Grundsatz von Treu und Glauben scheidet aus. Denn dem Landesgesetzgeber sei insoweit ein Gestaltungsauftrag zugewiesen, der ihm nicht abgenommen werden könne.

Mit diesem Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers sei der lediglich schematische Rückgriff auf § 53 Abs. 2 VwVfG MV angesichts der "Vielzahl der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten, jedoch gerade nicht den Verweis auf die Höchstverjährungsfrist einschließenden Lösungsmöglichkeiten" nicht vereinbar, zumal die Bestimmung nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG MV nicht für Verfahren gelte, die nach den Vorschriften der Abgabenordnung durchzuführen seien. Zu bedenken sei auch "die Unterschiedlichkeit der in einzelnen Ländern erlassenen und zudem deutlich kürzeren Ausschlussfristen".

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit wirke sich in Mecklenburg-Vorpommern aber erst auf den Zeitraum nach Ablauf der vorgenannten Übergangsfrist und folglich nicht auf solche Bescheide aus, die zuvor erlassen wurden.

Die Zeitdauer zwischen dem Eintritt der Vorteilslage und der Heranziehung zu Beiträgen bis zum 31. Dezember 2008 sei aber für die Vorteilsempfänger zumutbar gewesen.

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>43</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. § 12 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 KAG MV wahre daher die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens."<sup>44</sup>

#### 2.5.4

Bezüglich der Rechtslage in Bayern hatte das *BVerwG* unlängst Gelegenheit, sich mit jenem Fall zu befassen, der Anlass für die Entscheidung des *BVerfG* am 05.03.2013 gewesen war. Der Kläger wandte sich in seiner Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision durch den *BayVGH* und gegen dessen Auffassung,

---

<sup>43</sup> *BVerwG*, a.a.O. (Fn35), Rdnr 16.

<sup>44</sup> *BVerwG*, a.a.O. (Fn.34), Rdnr.17

die vom Landesgesetzgeber eingeführte Ausschlussfrist<sup>45</sup> von 20 Jahren befände sich in Einklang mit der Verfassung.

Mit Beschluss vom 03.09.2015 hat das *BVerwG* die Beschwerde zurückgewiesen.<sup>46</sup>

Zur Begründung erläuterte das *BVerwG*:

Die Rüge der Nichtbeachtung von Bundesrecht könne bei der Auslegung und Anwendung von Landesrecht die Zulassung einer Revision nur dann begründen, wenn die Auslegung der in-Bezug-genommenen - bundesrechtlichen Norm ihrerseits ungeklärte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfe.

Da die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aber gerade zur bayerischen Rechtslage ergangen sei, bestehe kein Klärungsbedarf im Hinblick auf die vom Kläger schon im Klageverfahren und im Beschwerdeverfahren betonte Besonderheit des bayerischen Landesrechts, demzufolge Grundstückseigentümer auch nach Übertragung des Eigentums noch zu Beiträgen herangezogen werden könnten. Dieser Umstand habe in den Entscheidungsgründen des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts keine Berücksichtigung gefunden. Dementsprechend sei ein Verzicht auf diese Regelung auch nicht als Möglichkeit zur Beseitigung des verfassungswidrigen Zustands in Erwägung gezogen worden.

Der Umstand, dass der BayVGH das Verfahren nicht dem *BVerfG* vorgelegt habe, sein kein revisibler Verfahrensmangel. Ein solcher liege nur dann vor, wenn das Verwaltungsgericht formelle Vorschriften verletzt hätte.

## 2.6 BFH

Der *Bundesfinanzhof* hatte sich mit dem Problemkreis der Rückforderungen von Ausfuhrerstattungen zu befassen. Ein Unternehmen hatte für angebliche Exporte nach Jordanien Ausfuhrerstattungen erhalten. Jahre später stellte die Betrugsermittlungsbehörde OLAF fest, dass die Lieferung nicht nach Jordanien sondern tatsächlich in den Irak erfolgt war. Das Hauptzollamt forderte daraufhin die Ausfuhrerstattungen durch Bescheid zurück.

Eine Verjährungsfrist hierfür sah das deutsche Recht nicht vor. Das *FG Hamburg*<sup>47</sup> vertrat entschieden die Auffassung, dass "eine 30-jährige Verjährungsfrist den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes widersprechen" würde. Es wandte daher die kurze Verjährungsfrist von 4 Jahren an, die nach Art. 3 Abs. 1 der EU-Verordnung Nr. 2988/95 für solche Fälle vorgesehen ist.

Der angerufene *BFH* erwog daraufhin - nachdem sich zwischenzeitlich der *EuGH* - zu dem Fall geäußert hatte<sup>48</sup>, dass eine 30-jährige Verjährungsfrist tatsächlich verfassungs- und unionsrechtswidrig sein könnte.<sup>49</sup> Das Gericht hielt sich jedoch für berechtigt, die strittige Frist "in Ausübung richterlicher Notkompetenz auf das angemessene Maß zu verkürzen". Im konkreten Fall sei daher eine Verjährung nicht festzustellen.

Da Unregelmäßigkeiten bei Inanspruchnahme von Ausfuhrerstattungen oftmals -

<sup>45</sup> Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Doppelbuchst. bb Spiegelstrich 1 bayKAG

<sup>46</sup> *BVerwG*, B.v.03.09.2015, - 9 B 39.15-

<sup>47</sup> *FG Hamburg*, U.v. 21. 04. 2005, - IV 181/03 -, zit. nach juris.

<sup>48</sup> *EuGH*, U.v. 9.01.2009, - C278/07 bis C 280/07 - (verbundene Verfahren)

<sup>49</sup> *BFH*, U.v. 07.07.2009, - VII R 24/06 -, zit. nach juris

wie gerade der Streitfall erkennen lasse- erst durch umfangreiche und schwierige Untersuchungen in Drittstaaten oder durch nachgehende Marktordnungsprüfungen entdeckt werden, die zudem oft erst nach längeren prüfungsfreien Intervallen durchgeführt würden, wäre eine absolute Frist von vier Jahren unangemessen kurz und "am ehesten daher an eine Frist von zehn Jahren zu denken", die bei Erlass des angefochtenen Bescheids jedoch nicht verstrichen gewesen wäre.

Der *BFH* verwies die Sache an das *FG Hamburg* zur weiteren Sachaufklärung zurück.

Dieses legte mit Beschluss vom 12.02.2010<sup>50</sup> die Sache erneut dem *EuGH* vor, welcher der Auffassung des *FG Hamburg* mit Urteil vom 05.05.2011<sup>51</sup> beipflichtete, dass eine Verjährungsfrist von 30 Jahren in keinem Kontext mehr stehe mit den Zielen, welche in Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 der EU-Verordnung verfolgt würden. Eine solche Frist könnte sich sogar als kontraproduktiv erweisen, weil sie der „Trägheit der nationalen Behörden bei der Verfolgung von Unregelmäßigkeiten im Sinne der Verordnung Vorschub leisten“ könnte.

Die Auffassung des *BFH*, er könne die 30-Jahres-Frist im Wege der „richterlichen Notkompetenz“ vermindern, sei abzulehnen.

Im Übrigen bestünde kein Bedürfnis nach richterlicher Rechtsfortbildung, weil im vorliegenden Fall mit der Vierjahresfrist der EU-Verordnung die unmittelbar sachnächste Regelung verfügbar wäre, auf die zurückgegriffen werden könne,

## 2.7 *EuGH*

In den verbundenen Rechtssachen C-278/07 bis C-280/07<sup>52</sup>, sowie C-201/10 und C-202/10 hatte der *EuGH* im Rahmen des oben unter 2.6. näher dargestellten Verfahrens mehrfach Gelegenheit, seine Rechtsauffassung zu den Prinzipien der Verjährung im Zusammenhang mit Ausfuhrerstattungen näher dazulegen.

Es wies darauf hin, dass mit dem Erlass der EU-Verordnung Nr. 2988/95 und insbesondere ihres Art. 3 Abs. 1 Unterabsatz 1 zwar eine allgemeine Verjährungsregelung für diesen Bereich eingeführt worden sei, in der "eine in allen Mitgliedstaaten geltende Mindestfrist festgelegt wurde und die Rückforderung von zu Unrecht aus dem Unionshaushalt erlangten Beträgen nach Ablauf von vier Jahren seit Begehung der die streitigen Zahlungen betreffenden Unregelmäßigkeit ausgeschlossen werden sollte". Dennoch sei Mitgliedstaaten freigestellt worden, eigene, längere<sup>53</sup> Verjährungsfristen vorzusehen.

Zu Unrecht hätten deutsche Gerichte aber - ohne dass der Bundesgesetzgeber tätig geworden wäre - weiterhin die 30-jährige Verjährungsfrist des § 195 BGB analog angewandt.

Nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit sei es aber erforderlich ist, dass die Lage des Wirtschaftsteilnehmers im Hinblick auf seine Rechte und Pflichten

---

<sup>50</sup> *FH* Beschluss v. 12.02.2010, - 4 K 228/09 -, zit. nach juris

<sup>51</sup> *EuGH*, U.v. 5. Mai 2011, - C 201/10 - <http://lexdetius.com/2011,1536>

<sup>52</sup> *EuGH*, U. v. 29. 1. 2009 - C-278/07 <http://lexetius.com/2009,60>

<sup>53</sup> *EuGH*, U.v. 5. Mai 2011, - C 201/10 - a.a.O., AbsNr. 25

gegenüber der nationalen Behörde nicht unbegrenzt offen bleiben dürfe.<sup>54</sup>  
Die Verfolgung einer solchen Unregelmäßigkeit müsse einer Verjährungsfrist unterliegen und diese müsse, um ihren Zweck, Rechtssicherheit zu gewährleisten, im Voraus festgelegt sein.<sup>55</sup>  
Folglich müsse jede „analoge“ Anwendung einer Verjährungsfrist für den Betroffenen hinreichend vorhersehbar sein.

Eine „längere“ Frist im Sinne von Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 dürfe also u.a. nicht offensichtlich über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels, die finanziellen Interessen der Union zu schützen, erforderlich sei.<sup>56</sup>  
Die Angemessenheit der Frist hänge von den jeweiligen Rechtstraditionen und davon ab, was in den Rechtsordnungen jeweils als der Zeitraum angesehen wird, der für eine umsichtige Verwaltung erforderlich und ausreichend ist, um Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der Behörden und der nationalen Haushalte verfolgen zu können.

Im Hinblick auf das Ziel, die finanziellen Interessen der Union zu schützen, für das der Unionsgesetzgeber bereits eine Verjährungsfrist von vier Jahren, ja sogar von drei Jahren, als ausreichend angesehen habe, um den nationalen Behörden die Verfolgung einer die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigenden Unregelmäßigkeit zu ermöglichen, käme man zu dem Ergebnis, dass es über das für eine sorgfältige Verwaltung Erforderliche hinausgehe, den Behörden hierfür eine Frist von 30 Jahren im Wege der analogen Anwendung allgemeiner Vorschriften einzuräumen.<sup>57</sup>

Eine 30-jährige Verjährungsfrist, leiste nicht nur einer "Trägheit der nationalen Behörden bei der Verfolgung von „Unregelmäßigkeiten“ im Sinne von Art. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 Vorschub" sondern würde gleichzeitig die Wirtschaftsteilnehmer zum einen "einer langen Zeit der Rechtsunsicherheit und zum anderen der Gefahr aussetzen, nach Ablauf eines solchen Zeitraums nicht mehr beweisen zu können, dass die fraglichen Vorgänge rechtmäßig waren".<sup>58</sup>

Eine 30-jährige Verjährungsfrist verstoße daher - in Fallgestaltungen wie der Vorliegenden - gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die vom *BFH* vertretene Auffassung, er könne ggf. die Verjährungsfrist verkürzen, um sie auf ein mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbarendes Maß zu bringen, obwohl ihm eine unmittelbar anwendbare unionsrechtliche Verjährungsvorschrift zur Verfügung stehe, liefe den Grundsätzen zuwider, dass eine Verjährungsfrist, um ihren Zweck, Rechtssicherheit zu gewährleisten, zu erfüllen, im Voraus festgelegt sein müsse.

Dem nationalen Gesetzgeber stünde es jedoch frei, im Rahmen der ihm durch Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 eingeräumten Möglichkeit eine Vorschrift mit einer längeren Verjährungsfrist zu verabschieden, welche den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt.

---

<sup>54</sup> EuGH, U.v.05.05.2011, - C201/10-, a.a.O., Abs.Nr. 32, m.w.N.

<sup>55</sup> EuGH, U.v.05.05.2011, - C201/10-, a.a.O., Abs.Nr. 32, m.w.N.

<sup>56</sup> EuGH, U.v.05.05.2011, - C201/10-, a.a.O., Abs.Nr. 38, m.w.N (Verhältnismäßigkeitsprinzip).

<sup>57</sup> EuGH, U.v.05.05.2011, - C201/10-, a.a.O., Abs. Nr. 43

<sup>58</sup> EuGH, U.v.05.05.2011, - C201/10-, a.a.O., Abs.Nr. 45

#### IV. Zwischenergebnis:

Die Auffassung der Obergerichte der Länder und des *BVerwG*, dass die Höchstfrist zur Geltendmachung beitragsrechtlicher Forderungen im Hinblick auf die allgemeinen Regelungen des § 53 Abs. 2 VwVfG bis zu 30 Jahren betragen können, ohne verfassungsrechtlichen Bedenken zu begegnen, überzeugt in der Zusammenschau der Argumente nicht.

1. Mit nachvollziehbaren Argumenten erinnert *Rottenwallner* nicht nur an das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, sondern auch an jenes der Rechtssetzungsgleichheit (vgl. oben II.2). Dieses sollte auch für die Bemessung einer Ausschlussfrist im Abgabenrecht berücksichtigt werden. Denn auch dort dringt jener allgemeine Rechtsgedanke durch, der z.B. in Verjährungsfragen dazu zwingt, die Analogie vor allem zur "sachnächsten" Verjährungsregelung herzustellen (s.o. II.3).

Ob der in § 53 Abs. 2 VwVfG angelegte "Rechtsgedanke"<sup>59</sup> trotz erkannten Analogieverbotes herangezogen werden kann ist vor diesem Hintergrund zweifelhaft. Denn *Martini*<sup>60</sup> gibt zu Bedenken: "Die Frist von 30 Jahren versteht die Rechtsprechung des *BVerwG* zugleich als allgemeine Reservefrist für die Verjährung öffentlich-rechtlicher Forderungen. Sie bildet jedoch den normativen – entgegen häufig vertretener Auffassung nicht analogiefähigen – Ausnahmefall."

Der Umstand, dass - außer Thüringen - kein Bundesland eines der Elemente des Vorschlagskatalogs des *BVerfG* aufgegriffen hat<sup>61</sup>, kann jedenfalls nicht dazu führen, dass man sich dort von grundsätzlichen Rechtsgedanken besonderer Verfristungsregelungen im Abgabenrecht befreit und auf längstmögliche, allgemeine verwaltungsrechtliche Reservefristen zurückgreift, welche der besonderen Tiefe der Eingriffsmöglichkeit des Abgabenrechts in das Eigentum der Bürger nicht gerecht werden.

Dies gilt umso mehr, wenn in Betracht gezogen wird, dass es im Beitragswesen regelmäßig nicht der Zuarbeit durch die Beitragsschuldner bedarf. Anders als im Steuerrecht müssen sie keine "Erklärung" einreichen und nur in Ausnahmefällen - oder im speziellen Bereich der Niederschlagswassererfassung - müssen sie die Kommunen und Verbände über Grundstückssachverhalte informieren, um eine Bescheiderteilung zu ermöglichen. Üblicherweise liegen aber alle für die Erfassung und Bescheiderteilung wesentlichen Informationen den Entscheidungsträgern, die auch Zugriff auf Liegenschaftsdaten und andere Datenbanken haben, vor. Wenn schon - wie die Rechtsprechung des *BFH* zeigt, im Falle konkreter Versäumnisse von Haftungsschuldnern - oder gar arglistigen Verschweigens selbst bei komplexen Sachverhalten, die umfangreiche behördliche Ermittlungen erfordern, Verfristungen von 30 Jahren als überlang und verfassungsrechtlich bedenklich angesehen werden müssen, dann gilt dies umso mehr für jene Sachverhalte, die gerade nicht von Fehlverhalten der Abgabenschuldner geprägt sind, sondern von Verzögerungen und Fehlleistungen der Behörden.

---

<sup>59</sup>*Driehaus*, KStZ 2014, 181 ff., 185; *Bücken-Thielmeyer/Fenzel a.a.O.* S. 244; *OVG LSA*, U. v. 04.06.2015, - 4 L 24/14 -, zit. n. juris; *BVerwG* U. v. 20.03.2014 - 4 C 11.13.0 -, zit. nach juris.

<sup>60</sup>*NVwZ - Extra* - 2014, 1ff., S.13

<sup>61</sup>*BVerwG*, 15.04.2015, - 9 C 15.14 -, a.a.O. erwähnt beiläufig diesen Umstand: "[...] angesichts der Vielzahl der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten, jedoch gerade nicht den Verweis auf die Höchstverjährungsfrist einschließenden Lösungsmöglichkeiten [...]"

Die vom BFH hier stattdessen ins Spiel gebrachte 10-jährige Frist erscheint hingegen plausibel, systemgerecht und angemessen. Sie trägt im öffentlichen Interesse dazu bei, zeitnahes behördliches Tätigwerden zu befördern.

2. Die in das SachsAnhKAG eingefügte 10-jährige Ausschlussfrist ist - nach alledem - als solche mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar und befindet sich zudem in Einklang mit den modernen Auffassungen des *BFH* und des *EuGH* zu annähernd vergleichbar monetären Rechtsbeziehungen im Spannungsfeld zwischen öffentlich-allgemeinem und privatem Interesse des Einzelnen.<sup>62</sup> Sie bewegt sich innerhalb jenes Zeitraums, "der für eine umsichtige Verwaltung erforderlich und ausreichend ist, um Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der Behörden und der nationalen Haushalte verfolgen zu können."<sup>63</sup>

Diese Frist befindet sich auch in Einklang mit anderen, spezifisch-abgabenrechtlichen Verfristungsregelungen. So beträgt im Steuerschuldverhältnis die Verjährungsfrist 5 Jahre (§ 228 AO). Im Kommunalabgabenrecht der meisten Bundesländer beträgt die Verjährungsfrist für Beitragsforderungen 4 Jahre.<sup>64</sup>

Die längste Verjährungsfrist im Abgabenrecht beläuft sich auf 10 Jahre. Dies ist daher ein wesentlicher Anknüpfungspunkt für die Bemessung der Dauer von Verfristungsregelungen im Beitragsrecht. Die grundsätzlichen Ausführungen des *BFH* (oben unter III. 2.6) sind nachvollziehbar und können nach Auffassung der Verfasser rechtsvergleichend auf die vorliegende Problematik übertragen werden.

Diese kurzen Fristen sind tatsächlich deutlicher Ausdruck eines konkreten Rechtsgedankens. Das Rechtsinstitut der Verjährung dient zunächst allgemein der Rechtssicherheit und dem Rechtsfrieden, indem es Ansprüche, die über geraume Zeit hinweg nicht geltend gemacht wurden, dem Streit entzieht.<sup>65</sup>

Aber ganz besonders im Abgabenrecht, das dem Staat erhebliche - manchmal existenzbedrohende - Zugriffsmöglichkeiten auf das Vermögen der Bürger ermöglicht, hat der rechtsstaatliche Grundsatz der Berechenbarkeit und Rechtssicherheit herausragenden Stellenwert.<sup>66</sup> Es ist hier umso dringlicher sicherzustellen, dass der Abgabepflichtige nach angemessener Zeit nicht mehr mit Abgabeforderungen oder Abgabennachforderungen rechnen muss.

Die Auffassung, dass auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten im Beitragsrecht eine längere als die 10-Jahresfrist gelten darf, erschließt sich nicht vor dem Hintergrund, dass im sonstigen Finanzwesen selbst bei arglistigem Verhalten der Betroffenen nur maximal 10-jährige Verfristungsregelungen Anwendung finden (siehe unten IV. 4). Die Nichterhebung von Beiträgen (und die Nichtnutzung moderner Techniken zur beschleunigten Abwicklung abgabenrechtlicher Sachverhalte) liegt hingegen in der alleinigen Verantwortlichkeit der Aufgabenträger.

Wenn die Aufgabenträger über Jahre und Jahrzehnte Einziehungsverfahren nicht betreiben, kann 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

---

<sup>62</sup> vgl. den Rechtsgedanken einer 10-jährigen Frist für Grundstücksgeschäfte nach § 196 BGB, der von MdL Meister (Bündnis90/Die Grünen) in der Debatte vom 10.12.2014 ins Spiel gebracht wurde, vgl. Plenarprotokoll 6/79 v. 10.12.2014 S. 6599; vgl. dazu auch schon *OVG Lüneburg*, KStZ 1970, S. 12,13

<sup>63</sup> *EuGH*, U.v.05.05.2011, - C201/10-, a.a.O.; vgl. oben III. 2.7

<sup>64</sup> *SachsAnhKAG*, § 13 Abs. 1 Ziff. 4b i.V.m. §§ 169 Abs. 2 Satz 1, § 170 Abs. 1 AO.

<sup>65</sup> *BVerwG*, U.v. 11.12.2008, - 3 C 37.07 -, zit. nach juris.

<sup>66</sup> *OVG Lüneburg*, NVwZ 2007, 846.

zur Unterbrechung der Verjährung getan hat, diese Unterbrechung bei schlichtem Nichtbetreiben des Einspruchsverfahrens durch die Behörde jedoch endete.<sup>67</sup>

Soweit die Auffassung formuliert wird, der Bürger habe kein Interesse an einer zeitnahen Inanspruchnahme, ist dem entschieden entgegenzutreten. Selbstverständlich haben Bürger, Institutionen und Unternehmen - ebenso wie die Wohnungswirtschaft ein geradezu elementares, wirtschaftliches Interesse an *frühzeitiger* Klarheit und Rechtssicherheit. 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.

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. Der Bürger will kein ewig drohendes Damoklesschwert, sondern will belastende Abgabeforderungen hinter sich bringen. Es geht um nichts weniger als den Schutz der *wirtschaftlichen Dispositionsfreiheit*<sup>68</sup> und natürlich um Belastungsklarheit. Gerade die Ungewissheit über eine anstehende wirtschaftliche Belastung hindert Bürger und Unternehmen daran, wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen. Insofern geht es auch um die Würde der Betroffenen als Rechtssubjekte, die nicht behördlichem Belieben und zeitlicher Willkür ausgesetzt werden dürfen.

3. Die Verjährung dient aber auch einem klaren öffentlichen Interesse. Die öffentliche Hand soll als Gläubiger eines Anspruchs durch die drohend am Horizont aufscheinende Verjährung zu einem frühzeitigen Geltendmachen des Anspruchs veranlasst werden. Dies dient dem Ziel effektiven Gesetzesvollzugs.<sup>69</sup> Die Vermittlung von Rechtsfrieden erfüllt gleichfalls ein sehr nahe liegendes gesellschaftliches Interesse.<sup>70</sup>

Darüber hinaus ist die Festsetzungsverjährung insbesondere für die Finanzplanung von Unternehmen wegen der damit verbundenen Planungssicherheit unerlässlich. Sie dient damit sowohl dem Steuerpflichtigen als auch der Allgemeinheit dem dringenden Bedürfnis an einem geordneten Ablauf der Finanzverwaltung.<sup>71</sup> Eine dreißigjährige Frist leistet hingegen tatsächlich - wie der EuGH argumentiert eher der "Trägheit der Verwaltung" Vorschub.

Auffallend ist, dass die Abgabenordnung selbst in den Fällen hintertriebener Mitwirkung und bewusster Täuschung der Behörden, also in den Fällen der Steuerhinterziehung, die Verjährungsfrist auf moderate 10 Jahre begrenzt.<sup>72</sup>

Wenn *Martini* die Auffassung vertritt, dass sich aus diesem Rechtsgedanken der Verjährung von Abgabeforderungen nichts für jenen der Ausschlussfristen herleiten lasse, weil Verjährungsfristen an entstandene, nicht aber an noch festzusetzende Forderungen anknüpfen,<sup>73</sup> so ist das nicht wirklich überzeugend. Denn auch die als unzulässig erkannte analoge Heranziehung des § 53 Abs. 2 VwVfG hindert die Obergerichte am Ende offenbar nicht, den angeblich dort aufgefundenen

---

<sup>67</sup> BFHE 102, 449; BStBl II 1971, 754

<sup>68</sup> Rottenwallner, KStZ 2015, 189 ff., 195

<sup>69</sup> Guckelberger, Verjährung im öffentlichen Recht, 2004, S. 86.

<sup>70</sup> Guckelberger, a.a.O. S.86 unter Hinweis auf BVerwGE 34, 97,99; 69, 227, 233; 97,1,6.

<sup>71</sup> Guckelberger a.a.O., S. 49 unter Hinweis auf BFH, NVwZ 2000, 1455, 1456

<sup>72</sup> § 169 Abs. 2 Satz 2 AO

<sup>73</sup> Martini, a.a.O. S. 6 und 14.z



*Rechtsgedanken* zur Rechtfertigung extrem langer Höchst- und Übergangsfristen aufzugreifen. Dieser Auffassung dürfen dann aber mit denselben Mitteln die Grundgedanken anderer rechtsnaher Vergleichsbestimmungen entgegengehalten werden. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um die sachnäheren vergleichenden Bestimmungen handelt, die Geldleistungen zur Grundlage haben. Es ist ferner zu bedenken, dass die nun eingefügten Ausschlussfristen weitgehend die Funktion der Verjährungsfristen übernehmen werden, weil diese faktisch abgeschafft bleiben. Denn an deren Problematik hat sich weiterhin nichts geändert. Es bleibt hier bei der für den Bürger undurchsichtigen Auffassung, dass erst eine gültige Satzung die regelmäßige Verjährungsfrist in Gang setzt. Der Fristbeginn kann hier - aus Sicht der Bürger - bestenfalls ex-post nach richterlicher Überprüfung einer Satzung festgestellt werden.<sup>74</sup>

4. Die vergleichsweise kurze Ausschlussfrist des neuen § 13b SachsAnhKAG ist vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich zwar vertretbar.

Kritisch betrachtet werden muss hingegen die zugleich beschlossene Übergangsfrist, die dazu führt, dass die Frist *"im Einzelfall auf Grund des erstmaligen Inkrafttretens des KAG LSA im Jahre 1991 bis zu 24,5 Jahre betragen"*<sup>75</sup> kann.

Eben diese Zeitspanne ("mehrere Jahrzehnte") sah das *BVerfG* als problematisch an. Genau dies ermöglicht nun aber die Neufassung des SachsAnhKAG - zumindest noch für einen Übergangszeitraum bis zum 31.12.2015.

Es entsteht Rechtfertigungsbedarf darüber, warum jene Bürger einer fast 25-jährigen Erhebungsfrist ausgesetzt werden, deren Vorteilslage in den frühen 1990er Jahren entstanden ist und warum jene, deren Vorteil sich nach dem 31.12.2005 manifestiert hat, sich mit einer nur noch zehnjährigen Ausschlussfrist konfrontiert sehen.<sup>76</sup>

Begründet wird die Notwendigkeit einer Übergangsfrist vor allem mit dem fiskalischen Argument drohender erheblicher Beitragsausfälle und mit dem Schutz des Vertrauens der Abgabengläubiger. Auf dem Spiel stehe ein dreistelliger Millionenbetrag.<sup>77</sup>

## **V. Vertrauensschutz**

### **1. Abgabengläubiger mit Satzung**

Soweit Beitragsgläubiger eine Satzung verabschiedet haben, mussten sie davon ausgehen, dass mit dem Eintritt einer Vorteilslage die regelmäßige 4-jährige Verjährungsfrist ohne weitere Verzögerung anlaufen würde.

Ein Vertrauen darauf, dass das eigene Satzungswerk möglicherweise unwirksam ist und daher auch nach Ablauf dieser Frist noch Beiträge erhoben werden können, ist

---

<sup>74</sup> Selbst dann verbleibt noch eine Rest-Ungewissheit, weil sich Satzungen selbst nach zeitweiliger, richterlicher Bestätigung erst im Licht späterer Erkenntnisse als rechtswidrig erweisen können. Nach zutreffender Auffassung des EuGH muss aber eine Verjährungsfrist, um ihren Zweck, Rechtssicherheit zu gewährleisten, zu erfüllen, im Voraus festgelegt sein (s.o. III.2.7). Dieses Problem bleibt ungelöst.

<sup>75</sup> *OVG Magdeburg*, U.v. 04.06.2015, - 4 L 24/14 -, zit. nach juris.

<sup>76</sup> Der BayVGH hält die Übergangsregelung des Art. 19 Abs. 2 BayKAG für verfassungswidrig, vgl. U.v. 12. März 2014 · Az. 20 B 14.1441 und B. v. 11.05.2015, 20 ZB 15.218, jeweils zitiert nach juris.

<sup>77</sup> Begründung des Gesetzentwurfs v. 10.09.2014, LT-Drucksache 6/3419. Die alarmierenden Berechnungen der kommunalen Spitzenverbände werden aber inzwischen selbst von der Landesregierung erheblich in Zweifel gezogen: Vgl. die Äußerungen von MdL Kolze CDU, Plenarprotokoll 6/ 88 v. 23.04.2015, S. 7331 und Plenarprotokoll 6/79 v. 10.12.2014 S. 6600

von vornherein nicht schützenswert. Wenn der Bürger nicht einmal auf die *Rechtsgültigkeit* einer veröffentlichten Satzung vertrauen darf und daher ggf. mit Beitragsnacherhebungen konfrontiert werden darf<sup>78</sup>, kann nicht umgekehrt dem Beitragsgläubiger zugestanden werden, er dürfe Vertrauen sogar im Hinblick auf die mögliche *Unwirksamkeit* des eigenen Satzungswerkes und die sich daraus für ihn ergebenden Chancen und Privilegierungen entwickeln. Eine nachvollziehbare Begründung lässt sich hierfür nicht erkennen.

Es ist daher - unter Vertrauensschutzgesichtspunkten - nicht erforderlich, bei Einführung einer Ausschlussfrist für jene eine Übergangsfrist vorzusehen, welche sich bereits mit dem konkreten Anlauf der regulären Festsetzungsverjährungsfrist konfrontiert sehen.

Dies gilt umso mehr, wenn bereits Beitragsbescheide versandt wurden und es den Beitragsgläubiger nun um die Möglichkeit geht, Beitragsnacherhebungen durchzusetzen.

Denn die Behörde hatte dann den Willen nach außen kundgetan, die persönliche Beitragspflicht zu diesem Zeitpunkt entstehen zu lassen. Sie unterstellte damit für sich selbst das Entstandensein der konkretisierten, sachlichen Beitragspflicht mit allen Folgen.

## 2. Abgabengläubiger ohne Satzung

Von 26 Aufgabenträgern des Landes Sachsen-Anhalt hatten im März 2014 immerhin 14 keine beschlossene Satzung.<sup>79</sup> Es war ihnen aber lange bekannt, dass in Sachsen-Anhalt aufgrund landesrechtlicher Bestimmungen Beiträge erhoben werden müssen und spätestens seit 05.03.2013 war ihnen bewusst, dass diese nicht endlos erhoben werden können. Bis zum Dezember 2014 hatten sie immerhin schon 21 Monate Zeit, um sich auf die umfangreich diskutierte Rechtsprechung des *BVerfG* einzustellen.

Darüber hinaus stellt das Bundesverfassungsgericht schon in seiner Entscheidung vom 03.12.1968 fest: "Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Prinzip des Vertrauensschutzes ergibt sich nicht, dass ein durch ein verfassungswidriges Gesetz Begünstigter den Anspruch erheben kann, in seinem Vertrauen auf den Bestand einer verfassungswidrigen Maßnahme geschützt zu werden".<sup>80</sup>

Die bloße allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde zukünftig unverändert fortbestehen, genießt ebenfalls keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz, falls nicht besonders zu würdigende Momente konkreter Schutzwürdigkeit hinzutreten.<sup>81</sup>

Die Frage der Schutzwürdigkeit der Abgabengläubiger ist dabei abzuwägen gegen das überragende Interesse der Beitragsschuldner unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit.

## 3. Abwägung und Fazit

---

<sup>78</sup> vgl. *OVG Magdeburg*, B.v. 16. 11. 2006, - 4 L 191/06 -, zit. nach juris.

<sup>79</sup> Folie 7 der Powerpointpräsentation des Landesverwaltungsamts vom 17.09.2014

<sup>80</sup> *BVerfGE* 24,300ff.,347.

<sup>81</sup> *BVerfG*, B. v. 10.10.2012, -- 1 BvL 6/07 -, m.w.N., zit. nach juris.

Begründet wird der Rückgriff auf die allgemeine "Reservefrist"<sup>82</sup> des § 53 Abs. 2 VwVfG auffallend häufig mit Argumentationslinien, die in der Vergangenheit schon zur Rechtfertigung zeitlich nahezu unbegrenzter Inanspruchnahme der Verpflichteten herangezogen wurden.<sup>83</sup>

- Der Vorteil, der durch die Inanspruchnahmefähigkeit einer Einrichtung vermittelt werde, wirke lange in die Zukunft fort, so dass auch rückwirkende Heilungsmöglichkeiten nicht gegen das Abwägungsgebot verstießen.
- Ein besonderes wirtschaftliches Interesse der Abgabepflichtigen an einer möglichst zeitnahen Geltendmachung des Beitragsanspruchs bestehe nicht.
- Die besonderen Schwierigkeiten der neuen Bundesländer beim Aufbau einer funktionierenden Verwaltung müssten Berücksichtigung finden.

Diese immer wiederkehrenden Erwägungen beziehen sich allerdings auf Umstände, "denen das Bundesverfassungsgericht bei seiner gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG bindenden Auslegung von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG entweder von vornherein keine oder eine gegenüber dem Gebot der Belastungsklarheit und - vorhersehbarkeit nachrangige Bedeutung beigemessen hat".<sup>84</sup>

Insofern überzeugt es nicht, wenn diese Argumente nun erneut herangezogen werden, um Ausschluss- und Übergangsfristen zu rechtfertigen, die das vom BVerfG kritisierte Ergebnis gleichsam "durch die Hintertür" ermöglichen.

Die Entscheidungen des BVerfG haben hinreichend offen gelegt, dass diese Gründe jedenfalls dann nicht entscheidend tragen, wenn sie zu einer Rechtslage führen, die noch Jahrzehnte nach Abschluss der vorteilsbegründenden Maßnahme ermöglicht, Beitragspflichten zur Entstehung zu bringen. Genau das eröffnet aber die Übergangsregelung des § 18 Abs. 2 SachsAnhKAG bis zum 31.12.2015.

Dem BVerfG war es dringliches Anliegen, bereits den Anknüpfungspunkt für eine "Verjährungsfrist" sehr viel konkreter und eindeutiger zu definieren, als das bisher der Fall war. Sei es - so das BVerfG -, dass dieser unmittelbar an den Eintritt der Vorteilslage geknüpft wird, sei es, dass er mittelbar über die direkte Verknüpfung der Beitragspflicht mit der Vorteilslage an diese gebunden wird, sei es, dass später in Kraft gesetzte - heilende - Satzungen sich Rückwirkung auf den Zeitpunkt der ursprünglichen - fehlerhaften Satzung - beimessen müssen. Den Kommunen und Verbänden hat das Gericht dann anheim gestellt, entsprechende Regelungen etwa mit einer Verlängerung der Verjährungsfrist zu verbinden oder für bestimmte

---

<sup>82</sup> Martini, a.a.O., S.13 unter Hinweis auf BVerwGE 132, 324.

<sup>83</sup> . Im verfassungsgerichtlichen Verfahren (1 BvR 2457/08) hatte das BVerwG als eine der angehört Institutionen noch folgende Stellungnahme abgegeben: "Es sei aber 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. Gehe man mit der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts davon aus, dass der Beitragspflichtige sich gegenüber dem rückwirkenden Inkraftsetzen einer neuen Beitragssatzung nicht auf Vertrauensschutz berufen könne, und berücksichtige man zusätzlich die besondere Fehleranfälligkeit kommunaler Beitragssatzungen und das daraus resultierende gesteigerte Interesse an einer effektiven Nutzbarkeit der Heilungsmöglichkeiten, dürfte sich die Verjährungsregelung des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes innerhalb dieses Gestaltungsspielraums halten."

<sup>84</sup> BVerwG, U.v.15.04.2015, - 9 C 15.14 -, zit. nach juris. Damit trat das BVerwG der anderslautenden Auffassung des OVG Greifswald (s.o. Fn. 15) zur Nichtanwendbarkeit der Entscheidung des BVerfG auf die Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern entschieden entgegen. Allerdings hinderte diese Erkenntnis das Gericht nicht, zur allgemeinen Beurteilung der zulässigen Dauer der Ausschlussfrist eben doch erneut auf jene Argumente zurückzugreifen.

Konstellationen eine Verjährungshemmung festzuschreiben. Lediglich Thüringen hat diese Anregung des Gerichts aufgegriffen.

Demgegenüber greifen die Länder Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Bayern - ohne die Verjährungsregeln und deren Anknüpfungspunkte als solche zu modifizieren - zu dem neuen Konstrukt einer - Ausschlussfrist und vertiefen damit die Komplexität beitragsrechtlicher Vorschriften.

Unabhängig von der vom *BVerfG* festgestellten Nachrangigkeit der immer wieder vorgetragenen Begründungen für längere Fristen ist das Folgende zu bedenken:

Die "besonderen Schwierigkeiten" der Aufgabenträger beim Aufbau einer funktionierenden Verwaltung sind in Sachsen-Anhalt bereits durch das erste<sup>85</sup> und zweite Heilungsgesetz<sup>86</sup> gesetzlich berücksichtigt worden.

Im Übrigen muss dem allgemeinen Grundsatz Geltung verschafft werden, dass rechtliche Fehler und Versäumnisse auf den Urheber zurückfallen müssen und nicht auf den Normadressaten delegiert werden können.

Der bekannte Verfassungsrechtler Maunz schrieb dazu bereits vor Jahrzehnten: *"Es geht eigentlich nur um die ganz simple Erkenntnis, dass faktisch irreparable "Fehlleistungen" bei der Anwendung des Gesetzmäßigkeitsgrundsatzes auch rechtlich letztlich in der Risikosphäre desjenigen hängen bleiben, dessen Einflussphäre sie entstammen."*<sup>87</sup>

Damals ging es um die Beurteilung der Frage, ob und inwieweit die Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte, die einen geldwerten Vorteil vermittelten, vor dem Hintergrund der Interessen der Allgemeinheit zu Lasten der Betroffenen ermöglicht werden sollte. Maunz vertrat damals - ähnlich wie heute das *BVerfG* - die Auffassung, dass die Interessen der Allgemeinheit es jedenfalls nicht rechtfertigen, rechtsstaatliche Individualinteressen wie Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und Belastungsvorhersehbarkeit weitgehend einzuebnen.

Heute ist die Rücknahme solcher Verwaltungsakte nur unter den Voraussetzungen des § 48 Abs. 2 VwVfG und § 48 Abs. 4 VwVfG möglich. Interessant ist hier, dass die Frist für die Rücknahme auf *ein Jahr* (!) nach Kenntnisnahme der die Rücknahme begründenden Umstände durch die Behörde begrenzt wurde. Der hier den Individualinteressen vermittelte Rechtsschutz ist erheblich. Dem Betroffenen wird auch nicht - wie etwa im Beitragsrecht - entgegengehalten, er könne nicht erwarten, den Vorteil einer zu unrecht zugewandten Geldleistung für alle Zeit vereinnahmen zu können. Vielmehr geht es allein um die Frage der Zumutbarkeit der Verwaltungsentscheidung nach bestimmten Zeiträumen unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit. Auch dieser Rechtsgedanke wird von den Befürwortern langer Erhebungsfristen nicht wirklich thematisiert.

Die vom OVG beschriebenen Fehlleistungen beim Aufbau der Verbände oder beim Erlass von Satzungen fallen jedenfalls auch nicht ansatzweise nicht in die Sphäre der Bürger.

---

<sup>85</sup> Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit, (GVBl LSA S. 218).

<sup>86</sup> § 7 Satz 2 2. Halbsatz und § 8a Abs. 1 GKG-LSA Fassung vom 26. Februar 1998 (GVBl LSA 1998 S. 81 ff.).

<sup>87</sup> Maunz in: Maunz/Dürig, Kommentar GG, 2. Aufl. (Stand Dezember 73), Rdnr. 147 zu Art. 20

In der Rechtsprechung wird in diesem Zusammenhang auch kaum diskutiert, in welcher Ausnahmesituation sich eben diese betroffenen *Bürger* zum damaligen Zeitpunkt befanden: Es wurde ihnen ein völlig neues Rechts- und Gesellschaftssystem übergestülpt, sie wurden mit Arbeitslosigkeit konfrontiert und dem Zusammenbruch ihrer Wirtschaft. Sie sollten nicht nur Haus und Hof sanieren sondern im selben Atemzug den Aufbau der gesamten lokalen Infrastruktur vor ihrer Türe stemmen. Daraus wurde aber keineswegs die Forderung abgeleitet, dass den unerfahrenen Bürgern z.B. verlängerte Rechtsmittelfristen hätten zugestanden werden müssen. Stattdessen wurden Rechtsmittelverfahren für den Bürger im Ablehnungsfall kostenpflichtig. Den ausführlich beratenen Kommunen und Verbänden sollen jedoch scheinbar Ewigkeitsprivilegien zugestanden werden. Sie sollen sich - so schien die Tendenz der obergerichtlichen Rechtsprechung - in einem von verfassungsrechtlichen Einschränkungen teilweise befreiten Raum bewegen dürfen. Es kam zunehmend weniger auf verfahrensrichtiges, sondern fiskalisch erwünschtes Ergebnishandeln an.<sup>88</sup> Wenn der Rechtsstaat "nicht mehr in den rechtlichen Vorgaben insgesamt verwirklicht wird, sondern nur noch eine so genannte Ergebniskontrolle stattfindet, dann sind alle Ordnungsvorschriften eigentlich überflüssig", meinte hierzu einmal der Hamburger Rechtsanwalt *Schacht* in seinem kommunalpolitischen Blog "Kommunalfenster".<sup>89</sup>

Hinzu tritt, dass die Bürger häufig genug mit teuren technischen und politischen Fehlentscheidungen konfrontiert wurden. Das betraf nicht nur die oft beklagte groteske Überdimensionierung von Klärwerken und Entsorgungssystemen, deren Kosten auf die Bürger mit dem schlichten Argument beitragsrechtlich abgewälzt wurden, dass jene Entscheidungen nicht von vornherein als eindeutig falsch erkennbar waren - oder deren Kapazitätsprobleme man mittels teurem Anschluss auch weit entfernter Gemeinden "löste". Sondern das betraf auch eine politisch einseitig die zentrale Entsorgung privilegierende Richtungsvorgabe. Selbst kleinste Dörfer in entlegensten Gebieten wurden (und werden) unter hohem finanziellen Aufwand angeschlossen, oft unter dem kurzsichtigen Gesichtspunkt, gewisse EU-Fördermittel in das Land lenken zu können und auf diese Weise die Bauwirtschaft zu fördern. Am Ende zahlt der so „bevorzugte“ Bürger die Mehrkosten.<sup>90</sup> Die langfristigen Folgekosten dieser politischen Fehlentscheidungen werden – bei sich zunehmend entvölkernden Dörfern auf dem Lande – noch lange nachwirken.<sup>91</sup>

Ministerpräsident Haseloff räumt in einem Interview mit der Mitteldeutschen Zeitung ein: "*Es wächst quasi tagtäglich die Überdimensionierung der Infrastruktur. Wir müssen anfangen, frühzeitig Dinge anzupassen oder auch vom Netz zu nehmen: Klärwerke und Kanäle beispielsweise. Das wurde in den 1990er Jahren geplant, als ganz andere Prognosen zugrunde gelegen haben. Die damals entstandenen Lasten müssen jetzt immer weniger Menschen schultern.*"<sup>92</sup> Hätte man auf Kritiker gehört und in den ländlichen Bereichen dezentrale Lösungen ähnlich gefördert, wie dies z.B. in Sachsen geschehen ist, wäre dem Problem möglicherweise die Spitze genommen worden.

Insofern erscheint die stete Betonung der politischen Schwierigkeiten der

---

<sup>88</sup> OVG Magdeburg, U.v. 07.09.2000, - 1 K 14/00, zit. nach juris

<sup>89</sup> Der Dienst wurde vor einigen Jahren eingestellt.

<sup>90</sup> "Kostenfalle Kanalisation, NDR, Sendung vom 23.02.2015, 22.00 Uhr bis 22.45 Uhr.

Eklatante Mißstände zeigte schon "*Der Spiegel*" in der Ausgabe 15/1995 auf.

<sup>91</sup> vgl. etwa hierzu Geiler, "Dezentralisierung und Kreislauforientierung- eine Perspektive für die ostdeutsche Wasserwirtschaft", Hsg: "Die Linke" 2008; MZ v. 18.09.2012 "Klärwerk in Rollsdorf nach 20 Jahren fertig"; mz-web.de, Beitrag v. 23.02.2012: "Den Kanal voll".

<sup>92</sup> Interview in MZ-web.de vom 20.11.2011

Aufgabenträger durch allgemeine äußere Rahmenbedingungen auffallend einseitig darauf gerichtet, die Folgekosten allgemeinpolitischer Fehlleistungen einseitig den Abgabenschuldnern aufzuerlegen.

#### 4. Schlussbetrachtung

Dem überragenden Interesse der Beitragsschuldner an Rechtssicherheit stehen demnach vor allem solche Gründe entgegen, die das *BVerfG* als nachrangig bezeichnet hat. Die fiskalischen Interessen der Beitragsgläubiger waren über hinreichend lange Zeiträume realisierbar. Hinzu kommt, dass die Heranziehung von Beitragsschuldnern für solche Maßnahmen, die vor der Rechtsänderung am 06.10.1997 erfolgten, problematisch bleibt. Denn im Lichte der verfassungskonformen Auslegung ist die frühere Auffassung des *OVG Magdeburg* nicht mehr haltbar, jene Änderung habe lediglich deklaratorischen Charakter gehabt<sup>93</sup>. Es werde hierdurch ein Rechtszustand beschrieben, der nach Auffassung des OVG ohnehin bereits bestanden habe.

Diese Interpretation des Gerichts führte - wie wir nun wissen - geradewegs in die Verfassungswidrigkeit.

Man wird nicht umhin kommen, für den genannten Zeitraum der damaligen überzeugend verfassungskonformen Auslegung kommunalrechtlicher Bestimmungen des *OVG Potsdam*<sup>94</sup> den Vorzug zu geben. Durchaus fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob der nachfolgenden Rechtsänderung vom 06.10.1997 in zulässiger Weise Rückwirkung beigemessen werden konnte.<sup>95</sup>

Es sind daher Zweifel angebracht, ob jene Altfälle selbst unter Berücksichtigung der Überleitungsregelung des § 18 Abs. 2 SachsAnhKAG noch herangezogen werden können.

Unter den dargestellten Gesichtspunkten erscheint eine Übergangsregelung, die den Aufgabenträgern den Zugriff (wenn auch zeitlich bis Ende 2015 begrenzt) auch noch nach mehr als 24 Jahren ermöglicht, verfassungsrechtlich eher bedenklich. Sie ist nicht in Einklang zu bringen mit einer modernen Auffassung verfahrenstransparenter staatlicher Eingriffe, wie sie z.B. der *EuGH* entwickelt hat. Ganze Bevölkerungsgruppen bleiben einseitig benachteiligt, nämlich jene, deren Grundstücke zufällig bereits in den 1990er Jahren erschlossen wurden. Sie bleiben von der Privilegierung der Novelle des KAG und der dort eingeführten 10-jährigen Ausschlussfrist ausgenommen.

Die dargestellten Schwierigkeiten in der Abwägung der Interessenlage auf beiden Seiten legen indessen die Frage nahe, ob nicht vor allem in der unkritischen Übernahme des in den westlichen Bundesländern entwickelten Kommunalabgabenrechts für die neuen Bundesländern nicht die eigentliche strukturelle Ursache all der nur schwer zu lösenden Problemen gesetzt wurde.

Die Bemühungen, durch Heilungsgesetze und eine weitestgehende fehlerfreundliche

---

<sup>93</sup> *OVG Magdeburg*, Beschl. v. 19.02.1998 - B 2 141/97 -, VwRR MO 1998, 131; bestätigt durch Beschl. v. 04.11.1999 - B 2 S 433/99 -, VwRR MO 2000, 26 und Urt. v. 16.12.1999 - A 2 S 335/98 -, VwRR MO 2000, 103

<sup>94</sup> *OVG Potsdam*, U.v 09.09.2009, OVG 9 B 60.08, zit. nach juris.

<sup>95</sup> *Martini* a.a.O., S. 15. Die unechte Rückwirkung komme hier in ihren Auswirkungen einer echten gleich. vgl. zur Thematik auch *BVerfG*, B. vom 10. Oktober 2012 - 1 BvL 6/07 -, zit. nach juris.

Rechtsprechung den Abgabengläubigern Zugriffsmöglichkeiten auf das Vermögen der Bürger zeitlich unbegrenzt offen zu halten, haben unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten in eine bedenkliche Sackgasse geführt.

Die *Krise des Beitragsrechts*<sup>96</sup> ist hierdurch noch weiter verschärft worden.

Der aktuelle Versuch, die vom *BVerfG* gezogenen Grenzen dieser Entwicklung für die Abgabengläuber "verträglich"<sup>97</sup> zu gestalten, führt zu nur schwer zu rechtfertigenden Lösungen und zu weiteren Unzuträglichkeiten.

Es ist an der Zeit, andere Wege der Refinanzierung zu entwickeln. Zu denken ist an das Modell einer reinen gebührenfinanzierten Infrastruktur<sup>98</sup> bei den leitungsgebundenen Einrichtungen - oder aber die Entwicklung einer allgemeinen, aufkommensneutralen Infrastrukturabgabe in den Fokus zu nehmen, die dann auch für die Problematik der Straßenausbaubeiträge<sup>99</sup> befriedigende Wirkung entfalten könnte. Dies an dieser Stelle zu diskutieren würde jedoch den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

---

<sup>96</sup> Beck, NJ 2007, 151ff.

<sup>97</sup> "Verträglich" heißt hier: Sie sollen - wenn sie nur zügig genug handeln, keinerlei Einbußen hinnehmen müssen.

<sup>98</sup> Wie dies im Bereich der Wasserversorgung bereits zunehmend umgesetzt ist, vgl. nur die Wasser-Abwasser-Erstattungsrichtlinie in Thüringen, Thür. Staatsanzeiger Nr. 51/2009

<sup>99</sup> Solche geraten zunehmend in die Diskussion. Sie werden in Berlin und Baden-Württemberg nicht erhoben und in Sachsen in das Ermessen der Kommunen gestellt.