

LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT



L e i t s ä t z e z u m U R T E I L

vom 24.01.2017 – LVG 1/16 –

1. Das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 2 LVerf verbietet es dem Gesetzgeber nicht, bei der Herstellung von Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit für die Schuldner von Anschlussbeiträgen die abschließende Regelung von Altfällen auch noch längere Zeit nach Eintritt der Vorteilslage (hier: bis zu 24,5 Jahre) zu ermöglichen.
2. Die Gleichbehandlung von Altanschließern mit den Neuanschließern durch eine Regelung, die eine Inanspruchnahme übergangsweise innerhalb faktisch unterschiedlich langer Höchstfristen seit dem Entstehen der Vorteilslage erlaubt, verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz.
3. Die Regelung einer Festsetzungshöchstfrist für Altfälle, in denen mangels einer wirksamen Beitragssatzung die Frist für die regelmäßige Festsetzungsverjährung noch nicht angelaufen ist, entfaltet keine unzulässige Rückwirkung.
4. Ein Vertrauen von Beitragsschuldnern in den Fortbestand einer mangels Belastungsklarheit verfassungsrechtlich insuffizienten Gesetzeslage ist durch die Verfassung nicht geschützt.
5. Es ist kein aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip folgendes Gebot sachgerechter Abwägung, Anschlussnehmer bloß deshalb von der Beitragspflicht auf Kosten der Allgemeinheit freizustellen, weil sie in den letzten Jahren noch nicht zu Anschlussbeiträgen herangezogen worden sind.

LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT



*Verkündet am 24.01.2017.
Justizamtsinspektorin Schröter,
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Landesverfassungsgerichts*

I M N A M E N D E S V O L K E S U R T E I L

*In dem
verfassungsgerichtlichen Verfahren*

LVG 1/16

Antragsteller: Mitglieder des Landtags von Sachsen-Anhalt

1. Eva von Angern,
2. Birke Bull,
3. Harry Czeke,
4. Sabine Dirlich,
5. Evelyn Edler,
6. Wulf Gallert,
7. Stefan Gebhardt,
8. Bianca Görke,
9. Gerald Grünert,
10. Guido Henke,
11. Frank Hoffmann,
12. Monika Hohmann,
13. Matthias Höhn,
14. Angelika Hunger,
15. Swen Knöchel,

16. Hans-Jörg Krause,
17. Dr. Uwe-Volkmar Köck,
18. Hendrik Lange,
19. Uwe Loos,
20. André Lüderitz,
21. Hans-Joachim Mewes,
22. Dr. Helga Paschke,
23. Henriette Quade,
24. Edeltraud Thiel-Rogée,
25. Dr. Frank Thiel,
26. Gudrun Tiedge,
27. Jan Wagner und
28. Dagmar Zoschke

Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Thorsten Franz,
Dahrendorf Nr. 22
29413 Dähre (Altmark),

wegen

Verfassungsmäßigkeit der durch Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 (GVBl. S. 522) in das KAG LSA eingefügten Vorschrift des § 18 Abs. 2 KAG LSA

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Schubert als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Goerke-Berzau, Dr. Stockmann, Buchloh, Rether und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 18.10.2016 für Recht erkannt:

1. § 18 Abs. 2 des Kommunalabgabengesetzes – KAG LSA – in der durch Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 (GVBl. S. 522) in das KAG LSA eingefügten Fassung ist mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vereinbar.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei; Auslagen werden nicht erstattet.

Tatbestand

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob die durch Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 (GVBl. S. 522) in das Kommunalabgabengesetz – KAG LSA – (Fassung der Bekanntmachung vom 13.12.1996, GVBl. S. 405), eingefügte Vorschrift des § 18 Abs. 2 KAG LSA mit der Landesverfassung vereinbar ist. 1

I.

1. Mit Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 (GVBl. S. 522) hat der Gesetzgeber in das KAG LSA die Vorschrift des § 18 Abs. 2 KAG LSA eingefügt. Diese lautet: 2

§ 18 Abs. 2

(2) Die nach Maßgabe von § 13b zu bestimmende Ausschlussfrist endet nicht vor Ablauf des Jahres 2015.

Die Regelung des § 13b KAG LSA hat dabei folgenden Wortlaut: 3

§ 13b

Eine Abgabefestsetzung ist unabhängig vom Entstehen einer Abgabepflicht zum Vorteilsausgleich mit Ablauf des zehnten Kalenderjahres, das auf den Eintritt der Vorteilslage folgt, ausgeschlossen. § 169 Abs. 1 Satz 3 und § 171 der Abgabenordnung gelten in der in § 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b angeordneten Weise entsprechend.

2. Im Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung kommunalabgabenrechtlicher Vorschriften vom 10.09.2014 (LT-Drs. 6/3419) wird die Erforderlichkeit des Gesetzes wie folgt begründet: 4

„Anlass für den vorliegenden Gesetzentwurf ist der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2013 (1 BvR 2457/08), mit dem eine Vorschrift des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes zum Beginn der Festsetzungsverjährung für unvereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtssicherheit erklärt wurde, weil diese eine zeitlich unbegrenzte Inanspruchnahme der Beitragsschuldner nach Erlangung des Vorteils ermöglichte.

Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze sind auch bei der Rechtssetzung im Land Sachsen-Anhalt zu beachten. Eine Regelung, die eine zeitliche Obergrenze für die Festsetzung von Beiträgen nach Erlangung des Vorteils festlegt, findet sich bisher nicht im Kommunalabgabengesetz für das Land Sachsen-Anhalt, so dass die Rechtslage nicht hinreichend dem gebotenen Interesse der Beitragsschuldner an einer zeitlichen Grenze für die Erhebung von Beiträgen Rechnung trägt. Daher ist für alle Fälle des Vorteilsausgleichs, der an die jeweilige zurückliegende technische Herstellung an-

knüpft, im Ergebnis sicherzustellen, dass die Abgabenschuldner aufgrund gesetzlicher Regelung Klarheit darüber bekommen, wann sie mit einer Inanspruchnahme nicht mehr zu rechnen haben. Daneben ist aber auch zu berücksichtigen, dass die kommunalen Aufgabenträger noch die Möglichkeit erhalten, die Beitragserhebungen für Altfälle vorzunehmen. Insbesondere im leitungsgebundenen Recht geht es dabei um ein noch offenes Beitragsvolumen von ca. 100 Mio. Euro. Da vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die kommunalen Aufgabenträger aufgrund ständiger Rechtsprechung davon ausgehen konnten, dass eine Beitragserhebung erst ab Vorliegen einer gültigen Satzung möglich ist, mussten sie keine Überlegungen darüber anstellen, wann die Vorteilslage eintrat.

Auch gab es zuvor durch die Rechtsprechung keinerlei Vorgaben oder Hinweise bezüglich einer zeitlichen Begrenzung für die Erhebung von Abgaben außerhalb der zu beachtenden Regelungen zur Festsetzungsverjährung. Den beschriebenen Interessenlagen der Beitragsschuldner und der kommunalen Aufgabenträger soll durch den neu eingefügten § 13b entsprochen werden, der eine Verjährungshöchstfrist enthält, nach deren Ablauf Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht mehr festgesetzt werden können. Es handelt sich hierbei um eine materielle Ausschlussfrist. Zur Sicherung der Einnahmen aus Altfällen dient die Übergangsregelung in § 13b Satz 2 [jetzt: § 18 Abs. 2], nach der noch bis zum 31. Dezember 2015 entsprechende Beiträge erhoben werden können.“

Zur Erforderlichkeit der Regelung des § 13b S. 1, § 18 Abs. 2 KAG LSA (im Gesetzentwurf noch § 13b S. 1 und 2) führt der Gesetzgeber aus:

5

„§ 13b regelt eine zeitliche Obergrenze im Sinne einer Verjährungshöchstfrist, wonach Ansprüche auf Abgaben zum Vorteilsausgleich nach Ablauf einer auf den Eintritt der Vorteilslage bezogenen bestimmbaren Frist verjähren (vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 5. März 2013, Az. 1 BvR 2457/08, Rdnr. 50). Damit wird der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts entsprochen, das mit Beschluss vom 5. März 2013 festgestellt hat, dass das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Rechtssicherheit davor schütze, dass lange zurückliegende, in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossene Vorgänge unbegrenzt zur Anknüpfung neuer Lasten herangezogen werden können. Die bisherige Rechtslage lässt demgegenüber zum Teil die Möglichkeit zu, dass ohne eine bestimmbare zeitliche Obergrenze Abgaben zum Vorteilsausgleich auch noch Jahrzehnte nach Eintritt der Vorteilslage erhoben werden konnten. So ergibt sich aus § 6 Abs. 6 Satz 2 KAG, dass die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht auf den Zeitpunkt der ersten wirksamen Satzung hinausgeschoben wird, mit der Folge eines zeitlich unbestimmbaren Beginns der Festsetzungsverjährung.

Mit der eingeführten Verjährungshöchstfrist wird eine zeitliche Grenze für die Erhebung von Abgaben festgesetzt und damit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Rechtssicherheit genügt.

Satz 1 bestimmt eine Verjährungshöchstfrist von 10 Jahren bezogen auf den Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage. Das bedeutet, dass spätestens mit Ablauf des 10. Kalenderjahres nach Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage Ansprüche der kommunalen Aufgabenträger auf Abgaben zum Vorteilsausgleich erlöschen. Die Neuregelung erweitert mithin den Ausschluss einer Abgabenerhebung, der bislang nur dann eintrat, wenn die Festsetzungsfrist nach Maßgabe der nach § 13 anzuwenden[den] Bestimmungen der Abgabenordnung abgelaufen war, um die Fälle einer Beitragserhebung, in denen – ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld – seit Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage 10 Jahre verstrichen sind. Damit ist – im Normalfall – die Beitragserhebung ausgeschlossen, wenn die Festsetzungsverjährung eingetreten ist. Unabhängig davon ist sie aber auch dann nicht mehr möglich, wenn seit Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage 10 Jahre vergangen sind, ohne dass ein Beitrag bis zum Ablauf des Kalenderjahres festgesetzt worden wäre. Im Ergebnis steht die Neuregelung einer Beitragserhebung in den Fällen entgegen, in denen – aus welchen Gründen auch immer – ein Beitragsanspruch noch 10 Jahre nach Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage nicht entstanden ist oder nicht geltend gemacht wurde. Damit ist eine feste Höchstfrist normiert, die das Entstehen des Beitrags nicht voraussetzt. Diese Höchstfrist beginnt also unabhängig davon, ob gültiges Satzungsrecht vorliegt oder ob sonstige Umstände rechtlicher Natur die Verwirklichung des Beitragstatbestandes verhindern haben.

Die Neuregelung stellt im Ergebnis sicher, dass es eine bestimmbare zeitliche Obergrenze für die Erhebung von Abgaben gibt. Ab Inkrafttreten des Gesetzes ist die geänderte Rechtslage auf neue Beitragserhebungen anzuwenden. Durch Satz 2 [jetzt § 18 Abs. 2] wird dem Umstand, dass die kommunalen Aufgabenträger keine Zeit hatten, um sich auf die neue Rechtslage einzustellen, Rechnung getragen. Ihnen soll 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. Bis zur Verkündung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2013 konnten die kommunalen Aufgabenträger aufgrund ständiger Rechtsprechung davon ausgehen, dass eine Beitragserhebung erst ab Vorliegen einer gültigen Satzung möglich ist. Sie mussten daher keine Überlegungen darüber anstellen, wann die tatsächliche Vorteilslage eintrat. Es muss den Kommunen daher ein hinreichender Übergangszeitraum zugestanden werden, ihr Satzungsrecht zu überprüfen und erforderlichenfalls noch nicht erhobene Beiträge festzusetzen. In den Fällen, in denen die 10jährige Ausschlussfrist mit Inkrafttreten der Neuregelung dazu führen würde, dass Beiträ-

ge für Vorteilslagen aus der Vergangenheit nicht mehr erhoben werden könnten, weil sie bereits verjährt wären oder eine Verjährung mit Ablauf des 31. Dezember 2014 eintreten würde, wird die Frist bis zum 31. Dezember 2015 verlängert, so dass die kommunalen Aufgabenträger ab Inkrafttreten der Neuregelung ca. ein Jahr Zeit haben, die noch offenen Beiträge aus tatsächlichen Vorteilslagen in der Vergangenheit festzusetzen.“

II.

1. Die Antragsteller haben am 01.03.2016 einen Normenkontrollantrag gestellt. Sie beantragen: **6**
 1. das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt möge die Nichtigkeit des § 18 Abs. 2 KAG LSA wegen Verstoßes gegen Art. 2, 5 und 7 der Landesverfassung feststellen,
 2. hilfsweise, das Landesverfassungsrecht möge die Unvereinbarkeit des § 18 Abs. 2 KAG LSA mit Art. 2, 5 und 7 der Landesverfassung feststellen,
 3. das Landesverfassungsgericht möge die Erstattung der notwendigen Auslagen der Kläger gemäß § 32 LVerfGG anordnen.
- Sie machen im Wesentlichen geltend: **7**
- Die Regelung des § 18 Abs. 2 KAG LSA verstoße gegen das Rechtsstaatsprinzip, verletze die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 5 LVerf sowie den Gleichheitsgrundsatz des Art. 7 LVerf. **8**
- Die vom Gesetzgeber getroffene Entscheidung zugunsten des öffentlichen Refinanzierungsinteresses enthalte keine nachvollziehbare Abwägung. Die alleinige Betonung des Fiskalinteresses lasse eine Abwägung mit privaten Interessen vermissen. Es sei nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber insoweit überhaupt eine Abwägung vorgenommen habe. **9**
- Der Landesgesetzgeber habe berücksichtigen müssen, dass sich die Legitimation zur Erhebung solcher Beiträge desto mehr verflüchtige, je weiter der Eintritt der Vorteilslage bei der Beitragserhebung zurückliege. **10**
- Der Gesetzgeber widerspreche mit dem Regelungsgehalt des § 18 Abs. 2 KAG LSA seiner eigenen, in der Zehnjahresgrenze zum Ausdruck kommenden Wertungsentscheidung. Sie erweitere die Möglichkeit der Beitragserhebung auf Sachverhalte, die über zwanzig Jahre zurücklägen. Dies führe zu einer mehr als Verdoppelung der Frist, die der Gesetzgeber dem Grundsatz nach für sachgerecht halte. Ein solcher Wertungswiderspruch sei nicht vertretbar und verstoße zudem gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz. Gründe für diese Ungleichbehandlung seien nicht ersichtlich. **11**

Ferner habe der Gesetzgeber nicht berücksichtigt, dass sich der Eintritt des Vorteils möglicherweise verflüchtigt habe. Es sei mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar, in diesen Fällen noch Beiträge zu erheben. **12**

Entgegen der Auffassung des Gesetzgebers sei für die mögliche Dauer einer Vorteilsabschöpfung die im Zivilrecht vorgesehene dreißigjährige Verjährungsfrist keine taugliche Orientierungsgröße. Im öffentlichen Recht gelte eine Vielzahl unterschiedlichster Verjährungsregelungen, für das Kommunalabgabenrecht der Länder sei eine vierjährige Festsetzungsverjährung üblich. Die Bezugnahme auf die Frist von dreißig Jahren erscheine deshalb als willkürlich. **13**

Entgegen der Argumentation des Gesetzgebers bestehe kein Fortwirken des Vorteils „lange in die Zukunft“. Der Beitragspflichtige habe ein Interesse an einer zeitnahen Geltendmachung des Beitragsanspruchs. Ihm sei nicht zuzumuten, erst nach Jahrzehnten, wenn er gar nicht mehr mit der Veranlagung rechne und keine Rücklagen für die Beitragsschuld angelegt habe, von einer Beitragsforderung überrascht zu werden. Auch sei die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, dass die Vorteilsabschöpfung auch nach über zwanzig Jahren wegen fortbestehender Nutzungsvorteile sachlich gerechtfertigt sei, nicht begründet. In diesem Zeitraum könne es vielmehr zu einer vollständigen Abnutzung der Anlage bzw. der Ausbaumaßnahme kommen, so dass der Vorteil aufgebraucht sei. Ein heutiger Grundstückseigentümer möge zudem die behaupteten Nutzungsvorteile nicht genossen haben – etwa weil er das Grundstück erst vor kurzem erworben habe. **14**

Der Landesgesetzgeber habe in seine Abwägung einbeziehen müssen, dass das Vertrauen der Bürger in die Vorhersehbarkeit von Abgabenbelastungen bereits durch zahlreiche Rechtsänderungen und Gerichtsentscheidungen im Bereich des Zweckverbands- und Kommunalabgabenrechts beeinträchtigt, mithin „vorbelastet“ sei. Die im Abgabenrecht besonders häufigen Rechtsänderungen hätten ihr Vertrauen in die Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit von Belastungen unzumutbar beschädigt. **15**

Die Vorschrift des § 18 Abs. 2 KAG LSA verstoße zudem gegen das Rückwirkungsverbot. Sie bewirke im Hinblick auf bestimmte Fallgruppen bzw. Fallkonstellationen eine echte Rückwirkung, weil der Landesgesetzgeber im Einzelfall nachträglich in in der Vergangenheit liegende Sachverhalte eingreife. So werde der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, nach der ein abgeschlossener Sachverhalt dann nicht vorliegen soll, wenn noch keine gültige Beitragssatzung vorhanden gewesen sei, entgegengetreten. Maßgeblich für die Beurteilung der Abgeschlossenheit der Maßnahme seien die beitragsauslösende Maßnahme und die durch sie vermittelten Vorteile. Der Gesetzgeber habe auch nicht hinreichend klargestellt, dass im Hinblick auf Investitionen vor dem In-Kraft-Treten des KAG LSA keine Beiträge erhoben werden dürfen. **16**

Ausnahmen, in denen eine echte Rückwirkung zulässig sei, seien nicht gegeben. Die Betroffenen hätten nicht mit einer Rechtsänderung rechnen müssen. Zuvor habe kei- **17**

ne unklare bzw. verworrene Rechtslage geherrscht. Der Verzicht auf eine Beitrags-
erhebung gegenüber den Altanschießern sei auch nicht per se verfassungswidrig.

Selbst wenn das Gericht zu der Überzeugung gelange, dass hier nur ein Fall unechter
Rückwirkung vorliege, sei die Regelung gleichwohl aus Vertrauensschutzgründen
als verfassungswidrig zu qualifizieren. Unter der Prämisse einer unechten Rückwir-
kung sei davon auszugehen, dass eine solche im Ergebnis sachlich einer echten
Rückwirkung nahe käme, sodass an die Zulässigkeit der Regelung gesteigerte An-
forderungen zu stellen seien. Das Vertrauen der Altanschießer, von der Beitragser-
hebung verschont zu bleiben, sei als höherrangig zu beurteilen.

18

Die Regelung verstoße ferner gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 7 Abs. 1
LVerf. Ohne sachlichen Grund werde wesentlich Ungleiches gleich behandelt. Inso-
weit könnten nicht Altanschießer, denen Vorteile vor mehr als zwanzig Jahren zuge-
flossen seien, ebenso wie Neuanschießer behandelt werden. Das von den Beitrags-
gläubigern verschuldete Nichterheben von Beiträgen stelle keinen sachlichen Grund
für eine Verlängerung der Erhebungsfrist und damit für eine Gleichbehandlung von
Alt- und Neuanschießern dar.

19

Auch die Begründung einer Zahlungspflicht für heutige Grundstückseigentümer, die
beim Entstehen der Vorteilslage noch nicht Eigentümer gewesen seien, erscheine
willkürlich. Hierdurch würden Grundstückserwerber zu Beiträgen verpflichtet, die sie
wirtschaftlich bereits geleistet hätten, da sie in den Verkaufspreis eingepreist gewe-
sen seien. Im Hinblick auf die übergegangene Verpflichtung zur Beitragserbringung
könnten sie nicht gegen die Grundstücksveräußerer vorgehen. Diese Situation ver-
letze in hohem Maße das Gerechtigkeitsempfinden der Erwerber und sei mit dem
Gleichheitsgebot nicht zu vereinbaren.

20

Ferner greife die Vorschrift ungerechtfertigt in das Vermögen der Beitragsschuldner
ein und stelle damit eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 5
Abs. 1 LVerf dar.

21

2. Die Landesregierung hält den Antrag für zulässig, aber unbegründet. Die Rege-
lung des § 18 Abs. 2 KAG LSA in der Fassung des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 sei mit der Verfassung des Landes Sach-
sen-Anhalt vereinbar.

22

Das Gesetzgebungsverfahren weise die in der Antragschrift gerügten Mängel nicht
auf. Den maßgeblichen Texten des Gesetzgebungsverfahrens sei klar zu entneh-
men, dass der Regelung eine bewusste Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers
zugrunde liege. Die berechtigten Interessen der Allgemeinheit am Vorteilsausgleich
und der Einzelnen an Rechtssicherheit seien durch die entsprechende Gestaltung
der Verjährungsbestimmungen zu einem angemessenen Ausgleich gebracht worden.
Zwischen § 13b KAG LSA und § 18 Abs. 2 KAG LSA sei ein inhaltlicher Widerspruch
nicht zu erkennen. § 18 Abs. 2 KAG LSA wolle durch Hemmung der Frist des § 13b
KAG LSA ermöglichen, die noch nicht abgeschlossenen Beitragsfälle einer rechtssi-
cheren Lösung zuzuführen. Die in § 18 Abs. 2 KAG LSA erfolgte Festlegung einer

23

zeitlichen Höchstgrenze für die Erhebung von Abwasserbeiträgen, die im Einzelfall aufgrund des Inkrafttretens des KAG LSA am 15.06.1991 bis zu 24,5 Jahre betragen könne, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der von dieser Vorschrift betroffene Personenkreis habe zu keiner Zeit darauf vertrauen können, von einer Beitragserhebung verschont zu bleiben. Es habe zu keinem Zeitpunkt eine stabile Sach- und Rechtslage gegeben, die ein schutzwürdiges Vertrauen der beitragspflichtigen Grundstückeigentümer hätte begründen können, von Beiträgen für den ihnen faktisch und rechtlich eingeräumten Vorteil der Entwässerung auf Dauer verschont zu bleiben. Im Falle des Fehlens einer Übergangsvorschrift nach der Art des § 18 Abs. 2 KAG LSA hätte die Frage gestellt werden müssen, ob der Gesetzgeber nicht in verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen der Wasserverbände rechtswidrig eingegriffen hätte. Mit der Bestimmung der Festsetzungshöchstgrenze in § 18 Abs. 2 KAG LSA setze sich der Gesetzgeber nicht in Widerspruch zu den Vorgaben des Beschlusses des BVerfG vom 05.03.2013, sondern erfülle diese vielmehr. Im Übrigen könnten Mängel in der amtlichen Begründung eines Gesetzes keine unmittelbaren Folgen für die formelle oder materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes haben.

§ 18 Abs. 2 KAG LSA entfalte in keiner Richtung eine verfassungsrechtlich relevante Rückwirkung. Es liege weder ein Fall der echten noch der unechten Rückwirkung vor. Die angegriffene Vorschrift schaffe nicht eine neue, veränderte Rechtsgrundlage für die Erhebung von Beiträgen, sondern setze eine äußerste Grenze für die Festsetzung von Beiträgen nach Eintritt der Vorteilslage schlechthin. Sie habe die Rechtsposition der Abgabenschuldner, denen erstmalig eine vorhersehbare zeitliche Begrenzung für die Festsetzung von Abgaben aufgezeigt wurde, nicht verschlechtert, sondern – im Gegenteil – verbessert. Die Regelung der Vorteilslage in § 13b KAG LSA knüpfe an den „Eintritt der Vorteilslage“ an, was hinreichend bestimmt sei.

24

Die Verfassungsgemäßheit der Regelung werde auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass sie eine verfassungsrechtlich unzulässige Rückwirkung durch konstitutive Änderung der Rechtslage vorgenommen habe. Selbst wenn diese Auffassung zutreffen sollte, bleibe die Verfassungsgemäßheit der Regelung unberührt. Nicht einmal eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift wäre angezeigt, weil diese in Verbindung mit § 13b KAG LSA nur den zeitlichen Anwendungsbereich festlege und den sachlichen Anwendungsbereich nicht näher regele.

25

Dies gelte auch für die Regelung des § 6 Abs. 6 S. 2 KAG LSA 1997, der allgemeinen abgabenrechtlichen Grundsätzen entspreche. Die rechtmäßige Erhebung von Anschlussbeiträgen setze den Erlass einer Beitragssatzung voraus, die insbesondere die materiellen Maßstäbe für die Erhebung der Beiträge bestimme. Der Gesetzgeber habe deshalb 1997 in keine abweichende Rechtsprechung korrigierend eingreifen müssen. Vielmehr sei die Beitragspflicht von Anfang an so von den Verwaltungsgerichten gesehen worden. Dies unterscheide die Rechtslage in Sachsen-Anhalt von der in Brandenburg, die dem Beschluss des BVerfG vom 12.11.2015 (1 BvR 2961/14, 2051/14, NVwZ 2016, 300 f.) zugrunde gelegen habe.

26

- Die angegriffene Regelung verletze unter keinem Gesichtspunkt das Gleichheitsgebot des Art. 7 Abs. 1 LVerf. **27**
- Das Argument der Antragsteller, dass Altanschließer zwingend anders zu behandeln seien als Neuanschließer, verfange nicht. Der langfristige Vorteil eines Anschlusses eines Grundstückes an eine öffentliche Entwässerungseinrichtung oder jedenfalls die Möglichkeit eines Anschlusses sollte vielmehr für alle gleich zu einem solidarischen Ausgleich gebracht werden. Dies sei mit der Übergangsfrist in der angegriffenen Regelung auch gelungen. **28**
- Aber auch soweit es der Gleichbehandlungsgrundsatz verbiete, wesentlich gleiches ungleich zu behandeln, sei § 18 Abs. 2 KAG LSA verfassungsgemäß. Zwar sei mit der angefochtenen Regelung entschieden worden, dass auch für Altanschließer die Ausschlussfrist frühestens am 31.12.2015 ende, während Beitragspflichtige, bei denen die Vorteilslage nach 2005 eingetreten sei, nach Ablauf eines 10-Jahres-Zeitraums nicht mehr zu den Beiträgen herangezogen werden können. Diese unterschiedliche Behandlung sei jedoch aufgrund der Berücksichtigung der Interessen der Wasserverbände gerechtfertigt. Anderenfalls hätten diese ihre Beitragsforderungen für 2005 und die Zeit davor nicht mehr realisieren können, was deren Interessen unberechtigterweise verkürzt hätte. **29**
- Die angegriffene Regelung verstoße auch nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz, weil möglicherweise zwischenzeitlich ein Eigentümerwechsel eingetreten sei. Allein die Tatsache, dass aufgrund des Zeitablaufs sich die Wahrscheinlichkeit des Eigentümerwechsels erhöht habe, könne allenfalls gegen die Vorschrift des § 6 Abs. 8 S. 1 KAG LSA ins Feld geführt werden. Fraglich sei aber, ob die Argumentation überhaupt verfassungsrechtliches Gewicht habe. Mit der Auffassung der Antragsteller, hierdurch werde das „Gerechtigkeitsempfinden“ der Erwerber verletzt, lasse sich keine Verletzung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes begründen. **30**
- Demgemäß liege auch keine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit vor. **31**
3. Der Landtag hat sich zum Verfahren nicht geäußert. **32**

Entscheidungsgründe

I.

- Der Normenkontrollantrag ist zulässig. **33**
- Die Antragsteller wenden sich mit ihrem Antrag, für den gemäß Art. 75 Nr. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Parlamentsreform 2014 vom 05.12.2014 (GVBl. S. 494), und § 2 Nr. 4, § 39 Nr. 1 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch **34**

Gesetz vom 05.11.2009 (GVBl. S. 525), das Landesverfassungsgericht zuständig ist, gegen die durch Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 (GVBl. S. 522) in das KAG LSA eingefügte Vorschrift des § 18 Abs. 2 KAG LSA und damit gegen ein förmliches Landesgesetz. Dies ist ein zulässiger Antragsgegenstand. Der Antrag ist von mehr als einem Viertel der Mitglieder des Landtags gestellt worden.

II.

Der Normenkontrollantrag ist unbegründet.

35

§ 18 Abs. 2 KAG LSA in der durch Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 (GVBl. S. 522) in das KAG LSA eingefügten Fassung ist mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vereinbar. Die Norm verstößt weder gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 2 Abs. 1 LVerf (1.), noch gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 7 Abs. 1 LVerf (2.) und auch nicht gegen die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 5 LVerf (3.).

1. § 18 Abs. 2 KAG LSA verstößt nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip.

36

1.1. Er leidet nicht an einem rechtsstaatswidrigen Widerspruch zu § 13b KAG LSA. Es kann dahinstehen, ob die Widersprüchlichkeit von Normen überhaupt verfassungsrechtliche Relevanz besitzt. Ein Widerspruch ist vorliegend nicht zu erkennen. § 13b KAG LSA und § 18 Abs. 2 KAG LSA sind gleichzeitig in Kraft getreten. § 13b KAG LSA sollte den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes gemäß Beschluss vom 05.03.2013 (1 BvR 2457/08, BVerfGE 133, 143) Genüge tun und verhindern, dass Anschlussnehmer zeitlich unbefristet zu Abgaben herangezogen werden können. Hierzu sollte die Möglichkeit der Inanspruchnahme auf die Frist von 10 Jahren begrenzt werden. Es hätte dem Gesetzgeber freigestanden, auch eine längere Frist zu bestimmen. Allerdings bedurfte es gerade im Hinblick auf die so bemessene Ausschlussfrist zur Festsetzung der Anschlussbeiträge der Schaffung einer Übergangsfrist, in der die Altfälle einer Erledigung zugeführt werden können. Im Interesse der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit wurde eine weitere, auf ungefähr ein Jahr nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung bemessene Frist zur Regelung der Altfälle gesetzt. Bei der Anwendung auf Vorteilslagen, die unmittelbar nach Inkrafttreten der ersten Fassung des KAG LSA 1991 entstanden sind, führt das zur Möglichkeit einer Inanspruchnahme nach bis zu 24,5 Jahren. Das bedeutet nicht, dass die Regelungen des § 13b und des § 18 Abs. 2 KAG LSA einander widersprechen. Vielmehr ergänzen sie sich. Diese Möglichkeit der Heilung der verfassungswidrigen Situation sieht die Entscheidung des BVerfG im Beschluss vom 05.03.2013 (a. a. O.) gerade vor. Wenn dann eine Übergangsfrist geschaffen wird, die die Erhebung von Altforderungen ermöglicht, stellt dies keinen Widerspruch zu der 10-Jahres-Frist für jüngere beziehungsweise erst in Zukunft entstehende Forderungen dar.

37

- 1.2. Die Möglichkeit, nach bis zu 24,5 Jahren noch Anschlussbeiträge zu erheben, verstößt nicht deshalb gegen das Rechtsstaatsprinzip, weil diese Höchstdauer der Frist zu lang wäre. **38**
- 1.2.1. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 05.03.2013 (a. a. O., BVerfGE 133, 143 [160], Rn. 46) ausgeführt, dass dem Gesetzgeber bei der Beseitigung des Verstoßes ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht, die Interessen der Allgemeinheit am Vorteilsausgleich und des Einzelnen an Rechtssicherheit zum Ausgleich zu bringen. Die berechtigten Interessen des Bürgers dürften lediglich nicht völlig unberücksichtigt gelassen werden (BVerfG, Beschl. v. 05.03.2013, a. a. O.). Bereits aus diesem Wortlaut ergibt sich, dass auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts Verjährungsregelungen zumindest zur Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustandes sehr weit ausgedehnt werden können. Aus diesem Grunde begegnet die maximale Frist zur Festsetzungsverjährung in Sachsen-Anhalt von nunmehr 24,5 Jahren keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Es kann dahinstehen, ob eine Frist von 30 Jahren hinnehmbar wäre. Zumindest für eine Übergangszeit zur Klärung der offenen Altfälle ist die Frist von bis zu 24,5 Jahren nicht zu beanstanden, zumal eine Frist von 30 Jahren der Rechtsordnung nicht fremd ist. So gilt diese Frist im Zivilrecht gemäß § 197 BGB für Ansprüche der Bürger untereinander. Aber auch das Verwaltungsrecht kennt eine dreißigjährige Verjährungsfrist (so in § 53 Abs. 2 VwVfG). **39**
- 1.2.2. Dem können die Antragsteller auch nicht die Rechtsprechung des EuGH im Urteil vom 05.05.2011 (C 201/10, zit. nach juris) entgegenhalten. Zwar sieht der EuGH im dort entschiedenen Verfahren eine Verjährung von 30 Jahren im Zusammenhang mit Ausfuhrerstattungen als unverhältnismäßig an. Allerdings begründet dies der EuGH damit, dass der Wirtschaftsteilnehmer nicht mehr beweisen könne, dass er die Ausfuhrerstattungen zu Recht erhalten habe. Für diese spezielle Fallgestaltung hat der EuGH einen Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit gesehen. **40**
- Mit der vom EuGH entschiedenen Fallkonstellation ist die Situation bei den Anschlussbeiträgen nicht vergleichbar. Der Anschlussnehmer muss nichts nachweisen. Vielmehr ist es Aufgabe der Träger der öffentlichen Abwasserentsorgung, den Nachweis der Kosten zu führen. Insoweit befindet sich der Anschlussnehmer in einer deutlich günstigeren Situation als der Steuerbürger, der Ausfuhrerstattungen in Anspruch nehmen will. **41**
- Vielmehr für die grundsätzliche Zulässigkeit einer Frist von bis zu 30 Jahren spricht die weitergehende Begründung des EuGH, der in seiner Entscheidung Fristen von 30 Jahren als den allgemeinen Vorschriften entnehmbar ansieht (EuGH, a. a. O., Rn. 29 f.). **42**
- 1.2.3. Die Frist von bis zu 24,5 Jahren ist auch deshalb nicht unangemessen, da sie den besonderen Umständen in Sachsen-Anhalt Rechnung trägt. Anfang der 1990er Jahre war in Sachsen-Anhalt ein völlig neues Recht anzuwenden. Dies stellte die **43**

Aufgabenträger vor außergewöhnliche Schwierigkeiten in der Umsetzung. Insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Situation der sogenannten Altanschießer bestanden erhebliche Unklarheiten, die Gegenstand öffentlicher und fachjuristischer Diskussion waren. Erst 2003 hat das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Urt. v. 04.12.2003 – 1 L 226/03 –, LKV 2004, 514; siehe Bücken-Thielmeyer/Fenzel, Rechtsstaatliche Grenzen der Beitragserhebung in Sachsen-Anhalt, LKV 2014, 241 [246]) die Rechtmäßigkeit des sogenannten besonderen Herstellungsbeitrages für Altanschießer bestätigt. Angesichts des tatsächlich mehr als ein Jahrzehnt dauernden Klärungsprozesses ist die Frist des § 18 Abs. 2 KAG LSA gerechtfertigt.

1.2.4. Die sich aus § 18 Abs. 2 KAG LSA ergebende Höchstfrist ist auch nicht unter dem Gesichtspunkt unverhältnismäßig lang, dass – wie die Antragsteller es darstellen – unter Umständen eine vollständige Abnutzung der Anlage erfolgt sein und sich so der Vorteil verflüchtigt haben kann. Hierfür kann nicht der steuerrechtliche Maßstab der Abschreibung für Abnutzung (AfA) herangezogen werden. Aus ihm ergibt sich nämlich nicht, dass sich der tatsächliche Vorteil eines Abwasseranschlusses verflüchtigt. So wie etwa die Wohnbebauung eines Grundstücks nicht wegen des Ablaufs der regelmäßigen Abschreibungsfrist von 50 Jahren ihren Wert verloren haben muss, so wirkt auch der Vorteil des Anschlusses eines Grundstücks an das öffentliche Abwassernetz lange – auch über den Zeitraum von 24,5 Jahren hinaus – fort. Ein Grundstück, das an das öffentliche Abwassernetz angeschlossen ist, wird im Normalfall einen höheren Verkehrswert aufweisen, als ein solches, das nicht angeschlossen ist – und zwar ungeachtet der Frage, wann der Anschluss erfolgt ist. **44**

1.3. Soweit der Gesetzgeber über § 18 Abs. 2, § 13b KAG LSA zur Bestimmung des Beginns der Ausschlussfrist auf die Vorteilslage abstellt, führt dies nicht zu einer Verfassungswidrigkeit aufgrund eines Verstoßes gegen das Gebot der Belastungsklarheit. **45**

Das Tatbestandsmerkmal der „Vorteilslage“ ergibt sich nicht aus § 18 Abs. 2 KAG LSA, sondern ist in § 13b KAG LSA für die Festsetzungshöchstfrist normiert. Insoweit ist bereits fraglich, ob eine Überprüfung dieses Merkmals überhaupt in Betracht kommt, da sich der Antrag der Antragsteller allein gegen § 18 Abs. 2 KAG LSA richtet. **46**

Letztlich kann dies dahinstehen, da das Tatbestandsmerkmal „Vorteilslage“ in verfassungsrechtlich ausreichender Weise bestimmbar ist. Den Antragstellern ist zuzugestehen, dass durchaus verschiedene Ansatzpunkte für die Feststellung des Bestehens einer Vorteilslage gewählt werden können. Dies allein führt jedoch nicht zu einer Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Wann eine Vorteilslage gegeben ist, obliegt der Judikatur durch die Fachgerichte. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 05.03.2013 (a. a. O., BVerfGE 133, 143 [162], Rn. 50) die Vorteilslage als ein mögliches Anknüpfungskriterium für die künftige Herbeiführung eines verfassungsgemäßen Zustandes angesehen. **47**

1.4. Es liegt auch keine unzulässige Rückwirkung durch § 18 Abs. 2 KAG LSA vor. **48**

- 1.4.1. Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet bei rückwirkenden Gesetzen in ständiger Rechtsprechung zwischen Gesetzen mit echter Rückwirkung, die grundsätzlich nicht mit der Verfassung vereinbar sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.1977 – 2 BvR 499/74 und 1042/75 –, BVerfGE 45, 142 [167 f.]; Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94 –, BVerfGE 101, 239 [262]; Beschl. v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 –, BVerfGE 132, 302 [318]; Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [13], jeweils m. w. N.), und solchen mit unechter Rückwirkung, die grundsätzlich zulässig sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 –, BVerfGE 132, 302 [318]; Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5 /08 –, BVerfGE 135, 1 [13]). **49**
- Eine Rechtsnorm entfaltet echte Rückwirkung, wenn sie nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift (BVerfG, Beschl. v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 –, BVerfGE 132, 302 [318]; Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [13]; vgl. BVerfG, Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94 –, BVerfGE 101, 239 [263]; Urt. v. 10.06.2009 – 1 BvR 706, 814, 819, 832, 837/08 –, BVerfGE 123, 186 [257]). Dies ist insbesondere der Fall, wenn ihre Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“; BVerfG, Beschl. v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 –, BVerfGE 132, 302 [318]; Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [13]). **50**
- Eine unechte Rückwirkung liegt vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition entwertet (BVerfG, Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94 –, BVerfGE 101, 239 [263]; Urt. v. 10.06.2009 – 1 BvR 706, 814, 819, 832, 837/08 –, BVerfGE 123, 186 [257]; Beschl. v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 –, BVerfGE 132, 302 [318]), so wenn belastende Rechtsfolgen einer Norm erst nach ihrer Verkündung eintreten, tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden („tatbestandliche Rückanknüpfung“; BVerfG, Beschl. v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 –, BVerfGE 132, 302 [318], zum ganzen BVerfG, Beschl. v. 12.11.2015 – 1 BvR 2961, 3051/14 –, juris und NVwZ 2016, 300 f.). **51**
- 1.4.2. Dies zugrunde gelegt, entfaltet die Regelung des § 18 Abs. 2 KAG LSA keine unzulässige Rückwirkung. **52**
- 1.4.2.1. Soweit Grundstücke bereits vor dem 15.06.1991 eine Anschlussmöglichkeit an eine öffentliche Abwasserentsorgung hatten, kommt eine Rückwirkung bereits deshalb nicht in Betracht, weil gemäß § 6 Abs. 6 S. 3 KAG LSA Investitionen, die vor Inkrafttreten des KAG LSA abgeschlossen wurden, nicht unter die Regelung des § 6 Abs. 6 KAG LSA fallen. Soweit tatsächlich – wie von den Antragstellern behauptet – eine Vielzahl von Veranlagungen diesen Grundsatz nicht berücksichtigen, sind diese gegebenenfalls fehlerhaft, führen jedoch nicht zu einer Unvereinbarkeit des § 18 Abs. 2 KAG LSA mit der Verfassung. Fehler der Rechtsanwendung unterliegen der fachgerichtlichen Kontrolle und sind im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle durch das Landesverfassungsgericht irrelevant. **53**

- 1.4.2.2. § 18 Abs. 2 KAG LSA entfaltet keine echte Rückwirkung. Diese Norm greift nicht in abgeschlossene Sachverhalte ein, sondern setzt lediglich einen zeitlichen Rahmen für die Beitragserhebung in noch nicht abgeschlossenen Sachverhalten. **54**
- 1.4.2.2.1. Von abgeschlossenen Sachverhalten könnte nur in Fällen die Rede sein, in denen die Beitragspflicht vor dem Inkrafttreten des § 18 Abs. 2 KAG LSA (24.12.2014) erloschen war und die Anwendung des § 18 Abs. 2 KAG LSA nunmehr zu einem Wiederaufleben der erloschenen Beitragspflicht führte. Beitragspflichten sind vor dem Inkrafttreten des § 18 Abs. 2 KAG LSA 2014 erloschen, wenn eine entsprechende Frist vor dem 24.12.2014 abgelaufen ist. Hierfür kommt nur die Festsetzungsverjährung nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b KAG LSA i. V. m. §§ 169, 170 AO in Betracht. Beitragspflichten, für die die Festsetzungsverjährung nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b KAG LSA i. V. m. §§ 169, 170 AO eingetreten ist, erfasst § 18 Abs. 2 KAG LSA nicht. **55**
- 1.4.2.2.2. Nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b KAG LSA i. V. m. § 170 Abs. 1 AO beginnt die Festsetzungsfrist mit Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Steuer entstanden ist oder eine bedingt entstandene Steuer unbedingt geworden ist. Gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b KAG LSA beträgt die Frist vier Jahre. Abgeschlossen waren am 24.12.2014 somit alle Sachverhalte, in denen die Beitragspflicht vor dem 01.01.2010 entstanden ist. **56**
- 1.4.2.2.3. Die Beitragspflicht entsteht gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b KAG LSA i. V. m. § 38 AO, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Für Herstellungsbeiträge entsteht die Beitragspflicht gemäß § 6 Abs. 6 KAG LSA mit dem Entstehen der Vorteilslage: bei Verkehrsanlagen mit Beendigung der Maßnahme bzw. einer Teilmaßnahme oder eines Abschnitts, sofern zum Zeitpunkt der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme eine Satzung in Kraft getreten ist (Satz 1); bei leitungsgebundenen Einrichtungen, sobald das Grundstück an die Einrichtung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der Beitragssatzung (Satz 2). Demnach wirkt sich § 18 Abs. 2 KAG LSA nur auf die Erhebung von Beiträgen für leitungsgebundene Einrichtungen aus. Solche Sachverhalte aus der Zeit vor 2010, in denen am 01.01.2010 noch keine Beitragssatzung wirksam geworden ist, waren demnach am 24.12.2014 noch nicht durch Festsetzungsverjährung abgeschlossen. **57**
- 1.4.2.2.4. Das gilt auch für Fälle, in denen die Vorteilslage vor Änderung des § 6 Abs. 6 KAG LSA 1997 entstanden ist. Denn auch vor der Klarstellung durch den Gesetzgeber konnte die Beitragspflicht nicht vor dem Inkrafttreten einer (wirksamen) Beitragssatzung entstehen. **58**
- Der durch die Grundrechte der Landesverfassung wie des Grundgesetzes und das Rechtsstaatsprinzip mit Verfassungsrang gewährleistete Vorbehalt des Gesetzes wie seine einfachgesetzliche Konkretisierung im Satzungsvorbehalt nach § 2 Abs. 1 KAG LSA fordert für die Erhebung von Beiträgen die Regelung der Beitragsmaßstäbe in einer Beitragssatzung. **59**

Dementsprechend hat auch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte für die Entstehung der Beitragspflicht zu Recht eine wirksame satzungsrechtliche Grundlage gefordert (OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 19.02.1998 – B 2 S 141/97 –, VwRR MO 1998, 131; Beschl. v. 04.11.1999 – B 2 S 433/99 –, VwRR MO 2000, 26; Urt. v. 16.12.1999 – A 2 S 335/98 –, VwRR MO 2000, 103; zuletzt Beschl. v. 17.02.2016 – 4 L 119/15 –, juris, Rn. 58 m. w. N.). Diese Rechtsprechung zur Entstehung der Beitragspflicht verdankt sich keiner Rechtsfortbildung, sondern einer verfassungskonformen Anwendung der Vorschriften des KAG LSA.

60

Insofern brachte die Änderung des Wortlauts des § 6 Abs. 6 KAG LSA von 1997 keine neue Rechtslage, sondern stellte lediglich die verfassungskonformen Voraussetzungen für das Entstehen einer Beitragspflicht klar. Darin unterscheidet sich die Lage in Sachsen-Anhalt von der in Brandenburg, für die das Bundesverfassungsgericht die ausdrückliche Forderung nach einer „wirksamen“ Beitragssatzung im Unterschied zu der bis dahin nur eine Satzung mit „formellem Geltungsanspruch“ verlangenden oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in Brandenburg als konstitutive Rechtsänderung angenommen hat (BVerfG, Beschl. vom 12.11.2015 – 1 BvR 2961/14, 3051/14 –, Rn. 47–50).

61

1.4.2.2.5. Das Gebot der Belastungsklarheit, das nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 05.03.2013 (a. a. O.) eine abschließende Zeitgrenze für die Möglichkeit der Beitragserhebung fordert, verlangte weder vor noch nach 1997 einen Beginn der Frist für die Festsetzungsverjährung unabhängig von dem Inkrafttreten einer Beitragssatzung. Vielmehr blieb es dem Gesetzgeber „überlassen, wie er eine bestimmbar zeitliche Obergrenze für die Inanspruchnahme der Beitragsschuldner gewährleistet, die nach Maßgabe der Grundsätze dieses Beschlusses der Rechtssicherheit genügt. So könnte er etwa eine Verjährungshöchstfrist vorsehen, wonach der Beitragsanspruch nach Ablauf einer auf den Eintritt der Vorteilslage bezogenen, für den Beitragsschuldner konkret bestimmbar Frist verjährt. Er könnte auch das Entstehen der Beitragspflicht an die Verwirklichung der Vorteilslage anknüpfen oder 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, sofern der Lauf der Festsetzungsverjährung damit beginnt [...]. Er kann dies mit einer Verlängerung der Festsetzungsfrist, Regelungen der Verjährungshemmung oder der Ermächtigung zur Erhebung von Vorauszahlungen auch in Fällen unwirksamer Satzungen verbinden“ (BVerfG, a. a. O., BVerfGE 133, 143 [162], Rn. 50).

62

Dem folgend, hat der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt zur Bestimmung einer zeitlichen Begrenzung der Inanspruchnahme in § 13b KAG LSA die Möglichkeit einer Verjährungshöchstfrist gewählt. Damit hat der Gesetzgeber das Gebot der Belastungsklarheit erfüllt, ohne in die geltenden Regelungen über den Beginn der Festsetzungsfrist eingreifen zu müssen.

63

- 1.4.2.2.6. Demgemäß konnte auch vor der Änderung des § 6 Abs. 6 KAG LSA von 1997 die Festsetzungsfrist nicht vor dem Inkrafttreten einer wirksamen Beitragssatzung zu laufen beginnen. Folglich waren auch die Sachverhalte, in denen die Vorteilslage vor 1997 entstanden ist und in denen nicht bis zum 01.01.2010 eine Beitragssatzung in Kraft getreten ist, bei Inkrafttreten des § 18 Abs. 2 KAG LSA 2014 noch nicht durch Festsetzungsverjährung abgeschlossen. Die Anwendung des § 18 Abs. 2 KAG LSA auf diese Fälle entfaltet keine echte Rückwirkung. **64**
- 1.4.2.3. § 18 Abs. 2 KAG LSA entfaltet keine unzulässige unechte Rückwirkung. **65**
- 1.4.2.3.1. Nicht Gegenstand der Prüfung ist eine tatbestandliche Rückanknüpfung, die allgemein in der nachträglichen Regelung der Beitragspflicht in einer nach Beendigung einer Maßnahme erlassenen Beitragssatzung liegt. **66**
- 1.4.2.3.2. § 13b, § 18 Abs. 2 KAG LSA stellen insoweit eine tatbestandliche Rückanknüpfung dar, als sie die Festsetzung von Beiträgen für in der Vergangenheit beendetete Maßnahmen zeitlich begrenzen. Diese unechte Rückwirkung belastet unmittelbar die Beitragsgläubiger (und begünstigt entsprechend die Beitragsschuldner), indem sie den Beitragsgläubigern eine sich zuvor aus der gesetzlichen Regelung ergebende, vermeintlich unbefristete Möglichkeit der Beitragserhebung ab einem bestimmten Zeitpunkt entzieht. Nur mittelbar wirkt dies zulasten der Beitragsschuldner darin, dass zugleich Belastungsklarheit hergestellt wird und damit erst die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme geschaffen werden. **67**
- 1.4.2.3.3. Dieser Wirkung steht kein Vertrauensschutz entgegen. Ein Vertrauen in den Fortbestand einer verfassungsrechtlich insuffizienten Gesetzeslage ist durch die Verfassung nicht geschützt. Ein geschütztes Vertrauen entsteht auch dadurch nicht, dass zwischen dem Entstehen einer Vorteilslage und der Inanspruchnahme ein längerer Zeitraum verstreichen kann. Grundstückseigentümer in Sachsen-Anhalt mussten auch vor Inkrafttreten der § 13b, § 18 Abs. 2 KAG LSA im Jahr 2014 damit rechnen, dass sie für die ihnen durch die Herstellung leitungsgebundener Einrichtungen entstandenen Vorteile durch Beiträge in Anspruch genommen und die Herstellungskosten nicht dauerhaft von der Allgemeinheit getragen würden. Ein Vertrauensschutz in Einzelfällen, in denen aufgrund besonderer, nicht durch das Gesetz determinierter Umstände eine Inanspruchnahme ausgeschlossen sein mag, bleibt unbenommen. **68**
2. § 18 Abs. 2 KAG LSA verletzt unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt das Gleichheitsgebot des Art. 7 Abs. 1 LVerf. **69**
- 2.1. Ein solcher Verstoß liegt insbesondere nicht unter dem Gesichtspunkt vor, dass die Anschlussbeiträge in gleicher Weise von Anschließern erhoben werden, denen vor mehr als 20 Jahren die Vorteile erwachsen sind, wie von den sogenannten Neuanschließern. Nach dem Wortlaut der gesetzlichen Regelung handelt es sich um eine Gleichbehandlung. Art. 7 LVerf (wie der inhaltsgleiche Art. 3 Abs. 1 GG) verbietet neben der Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte auch die Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte (BVerfG, Beschl. v. 21.06.2006 – 2 BvL 2/99, BVerfGE 116, 164 [180]; Beschl. v. 16.03.2005 – 2 BvL **70**

7/00 – BVerfGE 112, 268 [279]; Beschl. v. 04.04.2001 – 2 BvL 7/98, BVerfGE 103, 310 [318]). Hiergegen verstößt die Gleichbehandlung verschiedener Sachverhalte nur dann, wenn ihr – bezogen auf den in Rede stehenden Sachbereich und seine Eigenart – ein sachlicher Grund fehlt (BVerfG, Beschl. v. 23.03.1994 – 1 BvL 8/85, BVerfGE 90, 226 [239]), wenn also der Gesetzgeber es unterlässt, tatsächliche Ungleichheiten des zu ordnenden Lebenssachverhalts zu berücksichtigen, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen (BVerfG, Urt. v. 05.11.2003 – 1 BvR 1778/01 –, BVerfGE 110, 141 [167]).

2.2. Die Gleichbehandlung der Altanschießer durch die Möglichkeit der Heranziehung nach insgesamt bis zu 24,5 Jahren mit den Neuanschießern ab 2005, für die die 10-jährige Frist gilt, verstößt nicht gegen den Gerechtigkeitsgedanken. **71**

Im Recht der öffentlichen Abgaben gilt der Grundsatz der Belastungsgleichheit (Urt. v. 27.06.1991 – 2 BvR 1493/89 –, BVerfGE 84, 239 [271 ff.]; Beschl. v. 13.06.2007 – 1 BvR 1550/03, 2357/04, 603/05 –, BVerfGE 118, 168 [196]; BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014, NVwZ 2014, 1448 [1450]). Dieser Grundsatz wäre verletzt, wenn die Altanschießer nicht zu den Abgaben herangezogen würden. Ein an das öffentliche Abwassernetz angeschlossenes Grundstück stellt einen erheblichen Vorteil für den Eigentümer dar (s. o. 1.2.4.). Wenn der Anschluss bzw. die Anschlussmöglichkeit für den Teil der Anschlussnehmer, bei denen die Vorteilslage seit mehr als 10 Jahren besteht, durch die Allgemeinheit beziehungsweise die übrigen Anschlussnehmer zu bezahlen wäre, würde dies allerdings erhebliche Probleme hinsichtlich Art. 7 LVerf aufwerfen. Mit dem Gerechtigkeitsgedanken wäre dies jedenfalls nicht zu vereinbaren. **72**

2.3. Ein Verstoß gegen Art. 7 LVerf liegt auch nicht insoweit vor, als § 18 Abs. 2 i. V. m. § 6 Abs. 8 S. 1 KAG LSA denjenigen als beitragspflichtig heranzieht, der zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheides Eigentümer des Grundstücks ist. Der allein angegriffene § 18 Abs. 2 KAG LSA enthält keine Regelung zu der Frage, wer herangezogen wird. Die Antragsteller stellen darauf ab, dass innerhalb von 24,5 Jahren ein Verkauf des Grundstücks wahrscheinlicher ist als innerhalb von 10 Jahren. Soweit die Antragsteller hierin einen unerträglichen Verstoß gegen den Gerechtigkeitsgedanken sehen, vermag das Gericht dem nicht zu folgen. Die Problematik des Verkaufs kann sich auch innerhalb eines Zeitraumes von 10 Jahren stellen. Insoweit handelt es sich nicht um einen qualitativen, sondern allenfalls um einen quantitativen Unterschied. Soweit die Antragsteller der Auffassung sind, dass der Erwerber eines Grundstücks nur einen Teil des Vorteils erhalte, während den Vorteil im Übrigen der Voreigentümer verbraucht habe, führt dies nicht zu einem unerträglichen Verstoß gegen den Gerechtigkeitsgedanken. Vielmehr stellt sich dieses Problem regelmäßig, wenn ein Grundstück erworben wird. Zutreffend führen die Antragsteller an, beim Grundstückskauf finde der geldwerte Vorteil der Ausbaumaßnahme in der Regel Eingang in den Kaufpreis. Es obliegt der Privatautonomie der Vertragsparteien, ob sie es dabei bei der gesetzlichen Lastenverteilung nach § 436 BGB belassen **73**

oder eine abweichende Verteilung vereinbaren. Damit kann auch aus diesem Gesichtspunkt die verfassungsrechtliche Relevanz der Gleichbehandlung der Alt- und der Neuanschießer nicht hergeleitet werden.

3. § 18 Abs. 2 KAG LSA verstößt nicht gegen die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 5 LVerf. Die Regelung über die Verjährungshöchstfrist für Altfälle berührt nicht die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit, die mit einer Beitragserhebung noch innerhalb dieser Frist bewirkt werden können. Die Beitragserhebung bis zur Verjährungshöchstfrist für Altfälle ist nicht unverhältnismäßig.

74

3.1. Die Geltendmachung der Anschlussbeiträge gegenüber den Eigentümern von Grundstücken, die vor mehr als 10 Jahren an das öffentliche Abwassernetz angeschlossen worden sind, dient neben der gleichmäßigen Lastenverteilung unter den Grundstückseigentümern auch der Finanzhoheit der Beitragsgläubiger. Bei der Abwasserbeseitigung handelt es sich um eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe (§ 78 Abs. 1 und Abs. 2 Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt vom 16.03.2011, GVBl. S. 492), die die Gemeinden selbst oder im Rahmen von Zweckverbänden wahrnehmen. Dies bedeutet, dass eine Ausschlussfrist stets in die Finanzhoheit der Gemeinden und damit in die kommunale Selbstverwaltung eingreift. Auch die Regelung des § 18 Abs. 2 KAG LSA bildet einen solchen Eingriff. Der Eingriff ist dadurch gerechtfertigt, daß eine zeitlich unbefristete Möglichkeit zur Erhebung von Anschlussbeiträgen sich als unvereinbar mit der Verfassung erwiesen hatte. Insoweit bedurfte es einer Übergangsfrist, innerhalb derer die Gemeinden bzw. die aus ihnen gebildeten Zweckverbände die formalen Voraussetzungen schaffen konnten, die Abgaben noch zu erheben. Ohne die Übergangsregelung des § 18 Abs. 2 KAG LSA hätte die Frist des § 13b KAG LSA den Trägern der Abwasserbeseitigung in erheblichem Umfang eine Möglichkeit zur Refinanzierung von Investitionen verschlossen, auf die sie vor der Neuregelung vertrauen durften. Zweck des § 18 Abs. 2 KAG LSA ist der Schutz dieses Vertrauens zugunsten der Träger der öffentlichen Abwasserbeseitigung.

75

3.2. Die hierzu geeignete und mangels eines gleich geeigneten mildereren Mittels erforderliche Bestimmung der Übergangsfrist in § 18 Abs. 2 KAG LSA ist nicht unangemessen. Die aus ihr folgende Höchstdauer der Frist zwischen Vorteilslage und Festsetzung ist nicht rechtsstaatswidrig lang (s. o. 1.2.), der Tatbestand des Fristbeginns ist ausreichend bestimmt (s. o. 1.3.), und die Übergangsfrist bewirkt keine unzulässige Rückwirkung (s. o. 1.4.). Sie leidet auch nicht an einem Mangel in der Abwägung der Interessen der Abgabengläubiger (Abwasserzweckverbände) und der Abgabenschuldner (Grundstückseigentümer).

76

3.2.1. Einen Abwägungsmangel können die Antragsteller nicht damit begründen, dass der Gesetzgeber das Gesetz nicht ausreichend begründet hätte. Ein Gesetz unterliegt keinem Begründungszwang wie Entscheidungen im Verwaltungsverfahren. Der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt allein die Entscheidung des Ge-

77

setzgebers als solche (BVerfG, Urt. v. 27.05.1992 – 2 BvF 1/88, 2/88, 1/89 und 1/90, BVerfGE 86, 148 [241]).

Im Übrigen lässt das Gesetzgebungsverfahren zu § 18 Abs. 2 KAG LSA auch erkennen, dass eine Abwägung der verschiedenen Belange erfolgt ist. **78**

3.2.2. Die Übergangsfrist bringt keine unzumutbare Verkürzung der Interessen der Anschlussnehmer mit sich. Das Gericht verkennt nicht, dass es sich bei einer Heranziehung zu den Anschlussbeiträgen über einen Zeitraum von bis zu 24,5 Jahren ab Eintritt der Vorteilslage um einen erheblichen Zeitraum handelt. Dennoch lässt der bloße Zeitablauf die Inanspruchnahme der Anschlussnehmer nicht unzumutbar werden. Grundsätzlich muss jeder Grundstückseigentümer damit rechnen, dass er im Falle des Anschlusses seines Grundstücks an die öffentliche Abwasserbeseitigung zur Zahlung von Anschlussbeiträgen herangezogen wird. Zu keinem Zeitpunkt gab es aus der Rechtsprechung resultierendes oder in der Gesetzesfassung begründetes Vertrauen, nicht zu Anschlussgebühren herangezogen zu werden (s. o. 1.4.2.3.3.). Es ist kein Gebot sachgerechter Abwägung, Anschlussnehmer bloß deshalb von der Beitragspflicht auf Kosten der Allgemeinheit freizustellen, weil sie in den letzten Jahren noch nicht zu Anschlussbeiträgen herangezogen worden sind. **79**

III.

Die Gerichtskostenfreiheit beruht auf § 32 Abs. 1 LVerfGG. **80**

Gründe für eine Erstattung der notwendigen Auslagen der erfolglos gebliebenen Antragsteller sind nicht ersichtlich. **81**

IV.

Die Entscheidung ist zu II. 1.4.2.2.4.–1.4.2.2.6. und den davon abhängigen Schlüssen mit einer Mehrheit von vier zu drei Stimmen, im übrigen einstimmig ergangen. **82**

Schubert

Dr. Eckert

Goerke-Berzau

Dr. Stockmann

Buchloh

Rether

Prof. Dr. Germann

**Abweichende Meinung
des Richters Dr. Eckert,
der Richterin Goerke-Berzau
und des Richters Buchloh**

zum Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 24.01.2017

– LVG 1/16 –

- Wir stimmen der Entscheidung der Mehrheit des Gerichtes nicht im vollen Umfang zu. **83**
- Soweit das Gericht die Anwendung des § 18 Abs. 2 KAG LSA auf die Rechtslage ab 1997 als mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vereinbar ansieht, treten wir dem bei. **84**
- Ansonsten halten wir § 18 Abs. 2 KAG LSA in der durch Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2014 (GVBl. S. 522) in das KAG LSA eingefügten Form mit Art. 2 Abs. 1 LVerf in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes für nicht vereinbar. **85**
- Die Anwendung des § 18 Abs. 2 KAG LSA auf Fälle, in denen die Beiträge nach § 6 Abs. 6 Kommunalabgabengesetz vom 11.06.1991 – KAG LSA 1991 – (GVBl. S. 105) i. V. m. § 13 Nr. 4 Buchst. b KAG LSA i. V. m. § 169 Abs. 1, § 170 Abs. 1 AO nicht mehr erhoben werden können, verstößt gegen das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot. **86**
- Eine Rechtsnorm entfaltet echte Rückwirkung, wenn sie nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift (BVerfG, Beschl. v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 –, BVerfGE 132, 302 [318]; Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [13]; vgl. BVerfG, Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94 –, BVerfGE 101, 239 [263]; Urt. v. 10.06.2009 – 1 BvR 706, 814, 819, 832, 837/08 –, BVerfGE 123, 186 [257]). Dies ist insbesondere der Fall, wenn ihre Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“; BVerfG, Beschl. v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 –, BVerfGE 132, 302 [318]; Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [13]). **87**
- Dies zugrunde gelegt, entfaltet die Regelung des § 18 Abs. 2 KAG LSA in Fällen, in denen bereits aufgrund § 6 Abs. 6 KAG LSA 1991 i. V. m. § 13 Nr. 4 Buchst. b KAG LSA i. V. m. § 169 Abs. 1, § 170 Abs. 1 AO Festsetzungsverjährung eingetreten war, echte Rückwirkung. **88**
- Die ursprüngliche Regelung des § 6 Abs. 6 KAG LSA vom 15.06.1991 wie auch die Fassung vom 13.06.1996 legten als Beginn der Beitragspflicht ihrem Wortlaut nach einheitlich die Beendigung der beitragsfähigen Maßnahme fest: **89**

Fassung 15.06.1991

(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 Abschnittes.

Fassung vom 13.06.1996

(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 Abschnittes.

Diese Rechtslage änderte sich durch den mit Änderungsgesetz vom 06.10.1997 (GVBl. 878) eingeführten § 6 Abs. 6 S. 2 KAG LSA, der die Entstehung der Beitragspflicht zusätzlich vom Inkrafttreten einer Satzung abhängig machte:

90

Fassung nach dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit sowie des Kommunalabgabengesetzes vom 06.10.1997

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

Zwar hat das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt die seit 1991 geltende Rechtslage in ständiger Rechtsprechung dahin ausgelegt, dass die sachliche Beitragspflicht im Anschlussbeitragsrecht, unabhängig vom Abschluss der Baumaßnahme und der Begründung der Vorteilslage, nicht vor Inkrafttreten einer Beitragsatzung entstehe (OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 19.02.1998 – B 2 S 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; so zuletzt auch OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 17.02.2016 – 4 L 119/15 –, juris, Rn. 58 m. w. N.). Dies wurde im Wesentlichen damit begründet, dass ein Beitragsschuldverhältnis erst dann entstehen könne, wenn es voll ausgebildet, insbesondere der Höhe nach genau bestimmt beziehungsweise bestimmbar sei. Da die Höhe der Beitragsschuld von den Verteilungskriterien abhänge, die die Beitragsatzung enthalte, sei ihr Erlass unverzichtbare Bedingung der Entstehung der Beitragspflicht.

91

Nach dieser Auffassung stellte die Gesetzesänderung von 1997 nur die bisherige Rechtslage klar und hatte keinen ändernden Charakter. Diese Auffassung hat dazu geführt, dass eine Beitragserhebung auch heute noch möglich ist.

92

Für die Rechtslage vor 1997 beruhte diese Rechtsprechung jedoch nicht auf dem Wortlaut der Norm, sondern auf deren (ergänzender) Auslegung. Diese durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgenommene Auslegung der Norm des § 6 Abs. 6 KAG LSA 1991 beinhaltet einen Verstoß gegen das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08 –, a. a. O.),

93

was zur Verfassungswidrigkeit führt. Durch diese Auslegung der Norm wird eine zeitlich unbegrenzte Inanspruchnahme der Beitragsschuldner nach Erlangung des Vorteils ermöglicht. Die vom Oberverwaltungsgericht vorgenommene Auslegung des § 6 Abs. 6 KAG LSA 1991 kann deshalb nicht aufrechterhalten werden. Vielmehr ist auf den Wortlaut der Vorschrift abzustellen, deren Regelungsgehalt bei wörtlicher Auslegung verfassungsgemäß ist.

Die bis 1997 geltenden Vorschriften stellen einheitlich für den Beginn der Festsetzungsverjährung allein auf die Beendigung der Maßnahme ab und lassen ab diesem Zeitpunkt i. V. m. § 13 Nr. 4 Buchst. b KAG LSA i. V. m. § 169 Abs. 1, § 170 Abs. 1 AO die Festsetzungsverjährung laufen. **94**

Eine derartige Auslegung der Vorschrift entspricht dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit, da klar erkennbar ist, wann die Festsetzungsverjährung anläuft und wann sie endet. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 05.03.2013 (BVerfGE 133, 143 [162], Rn. 50) als eine mögliche verfassungskonforme Regelung angesehen, die Festsetzungsverjährung mit der Entstehung der Vorteilslage zu verknüpfen. Dem entspricht im Ergebnis der Wortlaut der Regelung des § 6 Abs. 6 KAG LSA 1991, der allein auf die Beendigung der Maßnahme abstellt und für die Entstehung der Beitragspflicht keine Satzung fordert. **95**

Für das Entstehen der Beitragspflicht bedarf es nicht des ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals „Vorhandensein einer Satzung“. Die Beendigung der Maßnahme ist hierfür ausreichend. Lediglich für die nachfolgende konkrete Inanspruchnahme der Bürger durch Beitragsbescheid bedarf es einer Satzung, was sich aus § 2 Abs. 1 KAG LSA ergibt. Dieses Satzungserfordernis stellt eine Folge des Vorbehaltes des Gesetzes dar, der dem Schutz des Bürgers vor ungerechtfertigter Inanspruchnahme dient. Es begegnet schwerwiegenden Bedenken, wenn eine Regelung, die dem Schutz des Bürgers dient, nunmehr Rechtswirkungen zu seinen Lasten dadurch entfaltet, dass die Frist zur Festsetzungsverjährung nicht zu laufen beginnen soll. **96**

Die hier vorgenommene wörtliche Auslegung der Norm schränkt das Recht der Kommunen zur Abgabenerhebung nicht in unzulässiger Weise ein. Die Kommunen konnten seit 1991 Anschlussbeiträge erheben. Unterließen sie es, weil, obwohl die gesetzliche Möglichkeit bestand, sie die satzungsrechtlichen Voraussetzungen nicht schaffen wollten oder nicht rechtzeitig konnten, hätte der Gesetzgeber, wie er es später auch getan hat, frühzeitig Änderungen am Kommunalabgabengesetz vornehmen müssen. **97**

Legt man diese verfassungskonforme Auslegung der Norm zugrunde, bestanden die gesetzlichen Voraussetzungen für die Heranziehung der Anschlussnehmer seit 1991, so dass für alle, bei denen die beitragsfähige Maßnahme bis zum 31.12.1992 abgeschlossen war, Festsetzungsverjährung eingetreten ist. **98**

In diese abgeschlossenen Sachverhalte hat der Gesetzgeber in unzulässiger Weise durch echte Rückwirkung eingegriffen. § 18 Abs. 2 KAG LSA n. F. eröffnet in Fällen, **99**

in denen Beiträge nach der alten Rechtslage wegen Eintritts der Festsetzungsverjährung nicht mehr erhoben werden konnten, erneut die Möglichkeit, die Beitragschuldner zu Anschlussbeiträgen heranzuziehen.

Entgegen der Auffassung der Landesregierung legt die Regelung nicht nur den zeitlichen Anwendungsbereich in Form einer Obergrenze fest, sondern regelt auch den sachlichen Anwendungsbereich. Insoweit bestimmt die Vorschrift, dass für sämtliche Beitragsforderungen die Frist des § 13b KAG LSA n. F. nicht vor Ablauf des Jahres 2015 endet. Der Gesetzgeber ist ausweislich der Gesetzesbegründung davon ausgegangen, dass aufgrund der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte bei dieser Fallgruppe keine abgeschlossenen Sachverhalte vorliegen.

100

Gesetze mit echter Rückwirkung sind grundsätzlich nicht mit der Verfassung vereinbar (vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.1977 – 2 BvR 499/74 und 1042/75 –, BVerfGE 45, 142 [167 f.]; Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94 –, BVerfGE 101, 239 [262]; Beschl. v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 –, BVerfGE 132, 302 [318]; Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [13], jeweils m. w. N.; st. Rspr.). Von diesem grundsätzlichen Verbot echt rückwirkender Gesetze bestehen jedoch Ausnahmen (BVerfG, Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [21]; vgl. Urt. v. 19.12.1961 – 2 BvL 6/59 –, BVerfGE 13, 261 [272 f.]; Beschl. v. 31.03.1965 – 2 BvL 17/63 –, BVerfGE 18, 429 [439]; Beschl. v. 23.03.1971 – 2 BvL 2/66, 2 BvR 168, 196, 197, 210, 472/66 –, BVerfGE 30, 367 [387 f.]; Beschl. v. 17.01.1979 – 1 BvR 446, 1174/77 – BVerfGE 50, 177 [193 f.]; Beschl. v. 25.05.1993 – 1 BvR 1509, 1648/91 –, BVerfGE 88, 384 [404]; Beschl. v. 15.10.1996 – 1 BvL 44, 48/92 –, BVerfGE 95, 64 [86 f.]; Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvR 1/94 –, BVerfGE 101, 239 [263 f.]; Beschl. v. 18.02.2009 – 1 BvR 3076/08 –, BVerfGE 122, 374 [394 f.]; Beschl. v. 21.07.2010 – 1 BvR 2530/05, 1 BvL 11, 12, 13/06 –, BVerfGE 126, 369 [393 f.]; Beschl. v. 02.05.2012 – BvL 5/10 –, BVerfGE 131, 20 [39]; st. Rspr.).

101

Das Rückwirkungsverbot findet im Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze (BVerfG, Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [21]; vgl. Beschl. v. 25.05.1993 – 1 BvR 1509, 1648/91 –, BVerfGE 88, 384 [404]; Beschl. v. 18.02.2009 – 1 BvR 3076/08 –, BVerfGE 122, 374 [394]; Beschl. v. 21.07.2010 – 1 BvR 2530/05, 1 BvL 11, 12, 13/06 –, BVerfGE 126, 369 [393]). Das Rückwirkungsverbot gilt nicht, soweit sich kein Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden konnte (BVerfG, Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [21]; vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.10.1996 – 1 BvL 44, 48/92 –, BVerfGE 95, 64 [86 f.]; Beschl. v. 18.02.2009 – 1 BvR 3076/08 –, BVerfGE 122, 374 [394]) oder ein Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage sachlich nicht gerechtfertigt und daher nicht schutzwürdig war (BVerfG, Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [22]; vgl. BVerfG, Urt. v. 19.12.1961 – 2 BvL 6/59 –, BVerfGE 13, 261 [271]; Beschl. v. 17.01.1979 – 1 BvR 446, 1174/77 –, BVerfGE 50, 177 [193]).

102

Eine Ausnahme vom Grundsatz der Unzulässigkeit echter Rückwirkungen ist gegeben, wenn die Betroffenen schon im Zeitpunkt, auf den die Rückwirkung bezogen

103

wird, nicht auf den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung vertrauen durften, sondern mit deren Änderung rechnen mussten (BVerfG, Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [22]; vgl. BVerfG, Ur. v. 19.12.1961 – 2 BvL 6/59 –, BVerfGE 13, 261 [272]; Beschl. v. 23.03.1971 – 2 BvL 2/66, 2 BvR 168, 196, 197, 201, 472/66 –, BVerfGE 30, 367 [387]; Beschl. v. 15.10.1996 – 1 BvL 44, 48/92 –, BVerfGE 95, 64 [86 f.]; Beschl. v. 18.02.2009 – 1 BvR 3076/08 –, BVerfGE 122, 374 [394]).

Vertrauensschutz kommt insbesondere dann nicht in Betracht, wenn die Rechtslage so unklar und verworren war, dass eine Klärung erwartet werden musste (BVerfG, Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [22]; vgl. BVerfG, Ur. v. 19.12.1961 – 2 BvL 6/59 –, BVerfGE 13, 261 [272]; Beschl. v. 31.03.1965 – 2 BvL 17/63 –, BVerfGE 18, 429 [439]; Beschl. v. 23.03.1971 – 2 BvL 2/66, 2 BvR 168, 196, 197, 210, 472/66 –, BVerfGE 30, 367 [388]; Beschl. v. 17.01.1979 – 1 BvR 446, 1774/77 –, BVerfGE 50, 177 [193 f.]; Beschl. v. 25.05.1993 – 1 BvR 1509, 1648/91 –, BVerfGE 88, 384 [404]; Beschl. v. 18.02.2009 – 1 BvR 3076/08 –, BVerfGE 122, 374 [394]; Beschl. v. 21.07.2010 – 1 BvR 2530/05, 1 BvL 11, 12, 13/06 –, BVerfGE 126, 369 [393 f.]), oder wenn das bisherige Recht in einem Maße systemwidrig und unbillig war, dass ernsthafte Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit bestanden (BVerfG, Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [22]; vgl. BVerfG, Ur. v. 19.12.1961 – 2 BvL 6/59 –, BVerfGE 13, 215 [224]; Beschl. v. 23.03.1971 – 2 BvL 2/66, 2 BvR 168, 196, 210, 472/66 –, BVerfGE 30, 367 [388]). Der Vertrauensschutz muss ferner zurücktreten, wenn überragende Belange des Gemeinwohls, die dem Prinzip der Rechtssicherheit vorgehen, eine rückwirkende Beseitigung erfordern (BVerfG, Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [22]; vgl. BVerfG, Ur. v. 19.12.1961 – 2 BvL 6/59 –, BVerfGE 13, 261 [272]; Beschl. v. 31.03.1965 – 2 BvL 17/63 –, BVerfGE 18, 429 [439]; Beschl. v. 25.05.1993, – 1 BvR 1509, 1648/91 –, BVerfGE 88, 384 [404]; Beschl. v. 15.10.1996 – 1 BvL 44, 48/92 –, BVerfGE 95, 64 [87]; Ur. v. 23.11.1999 – 1 BvR 1/94 –, BVerfGE 101, 239 [263 f.]; Beschl. v. 18.02.2009 – 1 BvR 3076/08 –, BVerfGE 122, 374 [394 f.]), wenn der Bürger sich nicht auf den durch eine ungültige Norm erzeugten Rechtsschein verlassen durfte (BVerfG, Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [22]; vgl. BVerfG, Ur. v. 19.12.1961 – 2 BvL 6/59 –, BVerfGE 13, 261 [272]; Beschl. v. 31.03.1965 – 2 BvL 17/63 –, BVerfGE 18, 429 [439]; Beschl. v. 17.01.1979 – 1 BvR 446, 1174/77 –, BVerfGE 50, 177 [193 f.]; Ur. v. 23.11.1999 – 1 BvR 1/94 –, BVerfGE 101, 239 [263 f.]; Beschl. v. 18.02.2009 – 1 BvR 3076/08 –, BVerfGE 122, 374 [394 f.]) oder wenn durch die sachlich begründete rückwirkende Gesetzesänderung kein oder nur ganz unerheblicher Schaden verursacht wird (sogenannter Bagatellvorbehalt, BVerfG, Beschl. v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08 –, BVerfGE 135, 1 [22]; vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.03.1971 – 2 BvL 2/66, 2 BvR 168, 196, 197, 201, 472/66 –, BVerfGE 30, 367 [389]).

Eine Ausnahme vom Grundsatz der Unzulässigkeit echter Rückwirkung liegt hier nicht vor. Von den in der Rechtsprechung anerkannten Fallgruppen zulässigerweise

echt rückwirkender Gesetze kommt hier nur diejenige der Vorhersehbarkeit einer Neuregelung wegen Unklarheit und Verworrenheit der ursprünglichen Gesetzeslage in Betracht. Diese Fallgruppe vermag eine echte Rückwirkung in den vorliegenden Fällen allerdings nicht zu rechtfertigen.

Die Betroffenen mussten hier nicht mit einer Rechtsänderung rechnen. Eine Unklarheit und Verworrenheit der ursprünglichen Gesetzeslage bestand nicht. Die Vorschrift des § 6 Abs. 2 KAG LSA 1991 war hinsichtlich ihres Verständnisses nach Wortlaut und Regelungsgehalt nicht fragwürdig oder gar unverständlich, sondern klar formuliert. Die unzulässige Auslegung der Norm durch die Gerichte ist nicht geeignet, einen unklaren und verworrenen Zustand zu schaffen, der dem Bürger den Vertrauensschutz auf die bestehende Regelung raubt. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die maßgebliche Rechtsprechung des OVG Sachsen-Anhalt – jedenfalls soweit ersichtlich – aus den Jahren 1997 ff. stammt, also aus einem Zeitraum, zu dem Forderungen nach der Fassung des § 6 Abs. 6 KAG LSA 1991 teilweise bereits verjährt gewesen sind.

106

Hiernach lagen keine Gesichtspunkte vor, die das Vertrauen der Anschlussnehmer in die geltende Rechtslage erschüttern konnten.

107

Zudem war die vom OVG Sachsen-Anhalt vorgenommene Auslegung der Norm nicht zwingend geboten. Dem 1991 verabschiedeten KAG LSA diente das Kommunalabgabengesetz Niedersachsens (NKAG) als Vorbild. In weiten Teilen wurde der Text des KAG LSA wortgleich aus dem NKAG übernommen. Das betraf auch die Regelungen zum Entstehen der Beitragspflicht und zur rückwirkenden Änderung von Abgabensatzungen (§§ 2 Abs. 3, 6 Abs. 6 NKAG 1986). Seit den siebziger Jahren gab es zum dortigen § 6 Abs. 6 NKAG die ständige Rechtsprechung des OVG Lüneburg, wonach die Vorschrift dahin zu verstehen sei, dass eine Maßnahme beitragsfrei bleibe, sofern bei Schaffung der Vorteilslage keine beziehungsweise keine gültige Satzung vorliege. Ein Bürger dürfe darauf vertrauen, dass Maßnahmen beitragsfrei bleiben, die einen besonderen Vorteil für ihn haben und die vor Inkrafttreten einer Abgabensatzung beendet werden. Notfalls könne die Kommune eine Satzung mit rückwirkender Kraft nachschieben (OVG Lüneburg, Ur. v. 23.08.1989 – 9 L 153/89 –, Rn. 28, juris). Auch dann sei aber die Festsetzungsfrist zu beachten, die schon mit Beendigung der Maßnahme zu laufen beginne (OVG Lüneburg, Beschl. v. 03.05.1999 – 9 L 1856/99 –, Rn. 4 f., juris). Die Materialien zum KAG LSA 1991 enthalten keinerlei Hinweise darauf, dass der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt angesichts weitestgehender Übereinstimmungen mit dem NKAG insoweit etwas anderes gewollt hat.

108

Dem Gesetzgebungsverfahren, das 1997 zum jetzigen § 6 Abs. 6 S. 2 KAG LSA 1997 führte, lassen sich ferner deutliche Hinweise darauf entnehmen, dass der Gesetzgeber fürchtete, wegen Problemen bei der rechtswirksamen Bildung von Zweckverbänden könne es zu Beitragsausfällen der Kommunen kommen. Wie in den Kommunalabgabengesetzen anderer Bundesländer sollte deshalb fortan die Bei-

109

tragspflicht frühestens mit dem ersten wirksamen Inkrafttreten der Beitragssatzung entstehen. In der Gesetzesbegründung war ausdrücklich von einem „Hinausschieben der Entstehung der Beitragspflicht“ die Rede (Entwurf vom 28.08.1997, LT-Drs. 2/3895, S. 7). Insofern hatte die Gesetzesänderung nicht lediglich deklaratorische Bedeutung, sondern hat auch nach Vorstellung des damaligen Gesetzgebers die Gesetzeslage konstitutiv geändert.

Für den Bürger bestand deshalb bis zur Novellierung des Kommunalabgabengesetzes 1997 eine Vertrauensschutz auslösende Konstellation dahingehend, dass – entsprechend dem Wortlaut der Norm des § 6 Abs. 6 KAG LSA 1991 – die Festsetzungsverjährung mit Beendigung der Maßnahme anlief (so auch Heitmann, Auswirkungen des jüngsten BVerfG-Beschlusses zum brandenburgischen Kommunalabgabengesetz auf die Altanschießerproblematik in Sachsen-Anhalt, LKV 2016, 114 [116]) und mit Ablauf der Frist endete.

110

Dr. Eckert

Goerke-Berzau

Buchloh