

Mario Martini*

Zeitliche Höchstgrenzen der Forderungsdurchsetzung im öffentlichen Recht als Herausforderung für den Rechtsstaat

Die Rechtsordnung gründet auf das Vertrauen in die Bewährungskraft ihrer Regeln. Dazu gehört nicht nur, bestehenden Rechtsforderungen Durchsetzungsmacht zu verleihen. Sie muss auch umgekehrt den Einzelnen vor der Durchsetzung von Forderungen schützen, die über lange Zeit nicht geltend gemacht bzw. zur Entstehung gebracht wurden. Beide Facetten der Rechtsstaatlichkeit stehen in einem Spannungsverhältnis. Der Gesetzgeber muss ihre Belange zu einem gerechten Ausgleich bringen. Diesen Handlungsauftrag hat er in der Vergangenheit, jedenfalls im Abgabenrecht, einseitig zu lasten des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit erfüllt. So steht der Gesetzgeber nunmehr vor der Aufgabe, das Verhältnis zwischen den widerstreitenden Prinzipien neu auszutarieren. Das gilt nicht nur für das Recht der Anschlussbeiträge (I.), sondern auch für weitere Forderungen, die einen Vorteilsausgleich herbeiführen sollen (II.).

I. Anschlussbeiträge als Gordischer Knoten des Gerechtigkeitsausgleichs zwischen Beitragspflichtigen

„Altanschließerbeiträge“, dieser Begriff hat sich in den neuen Bundesländern zu einem Reizwort entwickelt. Alleine seine Erwähnung verwandelt dort einen sachlichen Diskurs schnell in ein explosives Streitgespräch. Stadtverordnetenversammlungen, die dieses Thema zum Gegenstand haben, finden teilweise unter dem Schutz der Polizei statt.¹ Der Begriff „Altanschließer“ steht im Mittelpunkt eines abgabenrechtlichen Verteilungskonflikts, der sich zu einem scheinbar unauflösbaren Gordischen Knoten verwoben hat. Er rankt sich um die gerechte Verteilung der Kostenlast für die Herstellung der Abwasserbeseitigungs- und Trinkwasserversorgungsanlagen zwischen Neu- und Altanschließern in der Zeit nach der Wende.

Nach 1990 haben die kommunalen Aufgabenträger erhebliche Summen in neue Abwasserbeseitigungsanlagen und die Trinkwasserversorgung investiert. Von den Vorteilen dieser Anlagen profitierten auch diejenigen, deren Grundstücke be-

reits zuvor an (in der Zwischenzeit in der Regel marode) zentrale leitungsgebundene Ver- oder Entsorgungseinrichtungen, insbesondere das Trinkwassersystem, angeschlossen waren oder angeschlossen werden konnten (Altanschließer).² Diese brachten aber wenig Verständnis dafür auf, für den Anschluss an ein (wenn auch inzwischen erneuertes) Versorgungssystem finanziell herangezogen zu werden, für dessen erstmalige Herstellung sie bereits zur DDR-Zeit einen Beitrag geleistet hatten. Sie sahen sich nicht als Teil der Finanzierungs- und Verantwortungsgemeinschaft, die grundsätzlich alle Anschlussnehmer innerhalb einer Einrichtung, etwa eines Wasser- oder Abwasserzweckverbandes, bilden. Diejenigen, die ihre Häuser nach der Wende erbaut hatten, wollten demgegenüber die Kosten der getätigten Investitionen nicht alleine tragen müssen. Das machte die Eintreibung der Anschlussbeiträge zu einem mit Akzeptanzschwierigkeiten gefüllten Pulverfass.

Eine tief sitzende Verunsicherung griff um sich, ob und in welchem Umfang Altanschließer auf der Grundlage des bestehenden Rechts zu Anschlussbeiträgen herangezogen werden können.³ Die Widerspruchsquote gegen Beitragsbescheide,

* Mario Martini ist Lehrstuhlinhaber an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der Beitrag geht zurück auf eine (mündliche und schriftliche) Stellungnahme, die er am 23.5.2013 im Ausschuss für Inneres des Landtags Brandenburg abgegeben hat.

1 Vgl. etwa „Zweckverband Panke/Finow kann weitermachen“, Märkische Onlinezeitung v. 16.8.2013; abrufbar unter www.moz.de/heimat/lokalredaktionen/bernau/artikel3/dg/0/1/1187213/ (30.7.2014).

2 Vgl. dazu etwa Schmidt-Wottrich, LKV 2008, 355. Für diese Altanlagen sind dem Aufgabenträger keine Kosten entstanden. Sie waren den Gemeinden und Verbänden kostenlos zu übertragen (§ 1 I 3 des Gesetzes zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens iVm § 1 S. 1 und § 6 I des Kommunalvermögensgesetzes). Altanschließer werden aber (abgesehen von der Übernahme von Verbindlichkeiten) nicht für Investitionen in leitungsgebundene Einrichtungen oder Anlagen herangezogen, die vor dem 3.10.1990 entstanden sind. Das stellt beispielsweise § 18 BbgKAG ausdrücklich klar. Vielmehr wird gegenüber Altanschließern der Investitionsaufwand der Aufgabenträger veranschlagt, der nach dieser Zeit tatsächlich entstanden ist oder nach den Planungen des Aufgabenträgers noch entstehen wird.

3 IdS ausdrückl. etwa OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2008, 369 (372).

welche die Aufgabenträger dieser Personengruppe zustellten, lag mancherorts bei 100 %.⁴ Selbst das Innenministerium des Landes Brandenburg sowie zahlreiche Aufgabenträger vertraten über einen längeren Zeitraum die Ansicht, altangeschlossene Grundstücke seien nicht zu einem Herstellungsbeitrag heranzuziehen.⁵

1. Ausgangssituation de lege lata

Eine klare gesetzgeberische Regelung zur Beitragserhebungsbefugnis für bereits zu DDR-Zeiten an die Versorgungseinrichtungen angeschlossene Grundstücke, wie sie für Erschließungsbeiträge besteht (§ 242 IX BauGB), fehlte in den meisten Ländern. Erst im Jahr 2008 kam es bspw. in Brandenburg zu einer obergerichtlichen Klärung, die den Aufgabenträgern eine rechtssichere Kalkulation der Beiträge möglich machte.⁶ Entsprechend begannen diese ganz überwiegend erst nach diesem Zeitpunkt, Altanschlößer in Abgabensatzungen einzubeziehen bzw. solche erstmals zu erlassen.

Die Gründung der Aufgabenträger und der Erlass wirk-samer Satzungen haben sich darüber hinaus als ein außerordentlich schwieriger, mit vielen Rechtsunsicherheiten und Ungültigerklärungen verbundener Prozess erwiesen. Unklare Vermögensverhältnisse erschwerten in vielen Fällen zudem die Ermittlung des Beitragspflichtigen. Nicht zuletzt sind Abgabensatzungen sehr fehleranfällig, und die Verwaltungsgerichte erwiesen sich in der Kontrolle von Satzungen – jedenfalls in der Wahrnehmung der Beitragspflichtigen – als offensiv, ja bisweilen sogar fantasie-reich. Sehr viele Satzungen brachten sie schon auf Grund formeller Mängel, etwa Verkündungsfehlern,⁷ zu Fall. Andere Satzungen spiegelten die individuell eingetretene Vorteilslage, etwa hinsichtlich der Grundstücksgröße oder der Bebauungsdichte, aus der Sicht der Gerichte nicht hinreichend gleichheitsgerecht wider. Die Aufgabenträger konnten Beitragspflichtige daher nicht selten erst viele Jahre nach Herstellung der Anlagen wirksam zu Anschlussbeiträgen heranziehen. So kam es, dass die Erhebung von Anschlussbeiträgen in Brandenburg, Schätzungen zufolge, im Jahr 2013 erst zu einem Drittel abgeschlossen war,⁸ obwohl die Herstellungsmaßnahmen bereits zum Teil mehr als 20 Jahre zurücklagen. Ein Drittel der Aufgabenträger hatte noch nicht mit der Eintreibung begonnen, ein weiteres Drittel ist gerade dabei. Für die Beitragsschuldner entstand dadurch eine missliche Situation. Sie lebten in Unsicherheit darüber, ob sie zur Begleichung einer Beitragsschuld herangezogen werden, deren Anlass Jahrzehnte zurückliegt.

a) *Besonderheiten von Anschlussbeiträgen als Vorleistungsabgaben.* Dieses Phänomen der Belastungsunklarheit ereilte nicht nur die Abgabeschuldner im Osten, sondern auch (wiewohl nicht mit gleicher Intensität) häufig im Westen Deutschlands. Die tiefere Ursache der Problematik liegt in einer strukturtypischen Besonderheit von Anschlussbeiträgen: Anschlussbeiträgen ist der Charakter einer Vorfinanzierung auf noch nicht vollständig abgeschlossene Leistungsnetzinvestitionen eigen, die sich über lange Zeiträume erstrecken.⁹ Bis zur endgültigen Fertigstellung eines Trinkwasserversorgungssystems vergehen mitunter 20 bis 30 Jahre. Endgültig hergestellt ist dieses im Rechtssinne erst mit der Einrichtung der Gesamtheit aller Anlagen, wie sie der Aufgabenträger nach seiner Entscheidung entsprechend seinen planerischen Vorstellungen zusammenfasst.¹⁰ Bis zu diesem Zeitpunkt können und brauchen die Aufgabenträger aber nicht warten, um die Finanzierung ihrer Investitionen zu sichern.¹¹ Der Gesetzgeber verlegt die Möglichkeit zur

Geltendmachung des Vorteilsausgleichs von der sonst maßgeblichen¹² endgültigen Herstellung der gesamten Einrichtung auf den Eintritt der Vorteilslage vor, dh den Zeitpunkt, ab dem das Grundstück an die Einrichtung oder Anlage angeschlossen werden kann (vgl. etwa § 8 VII 1 und 2 BbgKAG).¹³ Sachlich gerechtfertigt ist das (wiewohl der Vorteil erst in dem Zeitpunkt vollständig eintritt, in dem die Anlagen, zB eine Kläranlage, umfassend hergestellt sind) deshalb, weil sich bereits mit der Anschlussmöglichkeit an die Versorgungs- oder Abwasserbeseitigungsanlage der durch den Beitrag ausgleichende wirtschaftliche Vorteil realisiert.¹⁴

Die sachliche Beitragspflicht für die erstmalige Herstellung der zentralen Anlagen einer Trinkwasser- und Abwasserentsorgung entsteht aber nach der normativen Entscheidung der Landesgesetzgeber *frühestens* mit dem Inkrafttreten einer Satzung,¹⁵ welche den Aufwand für die Einrichtung

4 Der Märkische Abwasser- und Wasserzweckverband bspw. hat seit dem 1.1.2011 gegenüber Altanschlößern 19.000 Bescheide erlassen und dabei eine Widerspruchsquote von „nahe 100 %“ hinnehmen müssen, Protokoll – Teil 2 der 43. Sitzung des Ausschusses für Inneres des Landtags Brandenburg v. 23.5.2013, P-AI 5/43-2, 47. Der Wasserverband Strausberg-Erkner verweist auf eine Widerspruchsquote von 72 %, Protokoll – Teil 2 (aaO), 42; die Arbeitsgemeinschaft „Kooperation Wasser und Abwasser Brandenburg-Ost“ rechnete im Jahr 2013 mit einer Klagequote von 100 %, Protokoll – Teil 2 (aaO), 44.

5 Schmidt-Wottrich, LKV 2008, 355 (355).

6 Das OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 5.12.2001 – 2 A 611/00, BeckRS 2003, 21004 = MittStGB 03/2002, 126 (128 ff.) hat die Beitragspflichtigkeit von Altanschlößern mit Blick auf den Dauervorteil, den die altangeschlossenen Grundstücke genießen, im Jahr 2001 im Grundsatz bejaht (vgl. auch VG Schwerin, Urt. v. 11.4.2013 – 4 A 1250/12, Rn. 28). Die Beteiligung der Altanschlößer an den dadurch entstandenen Kosten sieht das Gericht „vor dem Hintergrund einer gleichmäßigen und gerechten Beteiligung aller durch die Anschlussmöglichkeit zu der öffentlichen Einrichtung bevorteilten Grundstücke“ zu Recht als geboten an (OVG Frankfurt [Oder], LKV 2004, 555). Offen blieb trotz dieser Judikatur bis zum Jahr 2008 aber, ob das Verbot der Rückwirkung (im Hinblick auf die Änderung des § 8 VII 2 BbgKAG) der Heranziehung von Altanschlößern entgegensteht. Das OVG Berlin-Brandenburg hat das verneint (OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2008, 369 [371 ff.]). Das BbgVerfG (LKV 2012, 506) hat diese Rechtsprechung im Jahr 2012 bestätigt. In Sachsen-Anhalt hat das dortige OVG die Rechtslage im Hinblick auf die Wertung des § 6 VI 3 LSA KAG anders gedeutet (OVG Magdeburg, Beschl. v. 13.7.2006 – 4 L 127/06, BeckRS 2008, 32873). Altangeschlossene Grundstücke sind nach seiner Sichtweise nicht nach den gleichen Grundsätzen wie Neuanschlößer, sondern zu speziellen, in ihrem Betrag geminderten Herstellungsbeiträgen heranzuziehen (sog. Herstellungsbeitrag II).

7 Vgl. etwa das von Sven Hornauf benannte Bsp. im Protokoll – Teil 2 (o. Fn. 4), 16 f.: In Brandenburg hatte danach ein VG eine Satzung für nichtig erklärt, weil das entsprechende Amtsblatt sich nicht in die gewohnte Nummerierung mit 1, 2, 3... einfügte, sondern aus rein pragmatischen Erwägungen die Nr. 7.1 trug.

8 Vgl. Stellungn. der KOWAB Ost v. 16.5.2013, Protokoll – Teil 2 (o. Fn. 4), 44 f.

9 Vgl. etwa auch Gesetzesentwurf der brandenburgischen Landesregierung für ein 6. Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes v. 5.12.2013, LT-Drs. 3/6325, 9.

10 OVG Frankfurt (Oder), LKV 2003, 284. Wann eine Anlage im Rechtssinne vollständig hergestellt ist, ist mit großer Rechtsunsicherheit behaftet. Für den Bürger ist dieser Zeitpunkt kaum erkennbar. Nur wenigen Experten erschließt sich, wann eine abwassertechnische Konzeption eines Zweckverbandes vollständig realisiert, eine Kläranlage vollständig ausgebaut ist etc. Den Beginn der Verjährungsfrist an die endgültige Herstellung anzuknüpfen und damit von der Umsetzungsdauer der kommunalen Pläne abhängig zu machen, macht die Festsetzungsfrist nur eingeschränkt in einer rechtsstaatlichen Weise bestimmbar.

11 OVG Frankfurt (Oder), LKV 2001, 132 (133).

12 Siehe dazu unten II. 1. u. 2.

13 OVG Frankfurt (Oder), LKV 2001, 132 (133).

14 OVG Frankfurt (Oder), LKV 2001, 132 (133). Ausnahmsweise kann auch einmal der Fall eintreten, dass die Vorteilslage erst nach der Beendigung der beitragspflichtigen Maßnahme eintritt. Das ist etwa der Fall, wenn eine Anschlussmöglichkeit zwar besteht, die Vorteilslage aber noch nicht eingetreten ist, weil das Grundstück noch nicht bebaubar ist (VG Cottbus, Urt. v. 27.4.2010 – 6 K 197/08, BeckRS 2010, 49517).

15 Vgl. etwa § 32 I 1 Hs. 3 BWKAG; § 8 VII 2 BbgKAG; § 11 VIII 2 HessKAG; § 8 VII 2 SaarlKAG; § 22 I 1 SächsKAG; § 6 VI 2 LSAKAG.

oder Anlage veranschlagt und auf die Anlieger umlegt.¹⁶ Sie ermittelt die Aufwendungen des Aufgabenträgers bis zum Kalkulationsstichtag nach den bisherigen tatsächlichen sowie den ausstehenden prognostizierten Aufwendungen bis zum Ablauf des Planungshorizonts (Globalkalkulation). Der Gesamtbetrag wird auf alle bis zu diesem Zeitpunkt voraussichtlich anschließbaren Flächen auf der Grundlage einer Abgabensatzung heruntergebrochen (kalkulatorischer Höchstbeitragsatz).

Um eine Beitragspflicht auszulösen, muss die Satzung aber auch wirksam sein. Entsprechend beginnen auch die in den Kommunalabgabengesetzen festgelegten vierjährigen Festsetzungsverjährungsfristen¹⁷ bisher (ggf. rückwirkend) erst, wenn eine wirksame Satzung¹⁸ in Kraft getreten¹⁹ ist. Dass der Anschluss des Grundstücks an die Anlage zu diesem Zeitpunkt bereits häufig Jahrzehnte zurückliegt, ändert daran nichts. So kann es vorkommen, dass Eigentümer den Vorteil eines Anschlusses an die Wasserversorgung genießen, der Aufgabenträger sie dafür aber erst Jahrzehnte später via Beitragsbescheid in Anspruch nimmt. Möglich ist das nicht nur dann, wenn der Aufgabenträger eine Satzung erst sehr spät in Kraft setzt, sondern auch, wenn eine in Kraft gesetzte Satzung sich später als unwirksam erweist. Beginnt die Festsetzungsverjährungsfrist erst mit der ersten wirksamen Satzung,²⁰ kann der Aufgabenträger den Vorteilsempfänger dann noch viele Jahre nach Erlass der ersten Satzung auf der Grundlage einer neuen, die unwirksame Satzung ersetzenden Rechtsgrundlage in Anspruch nehmen.²¹

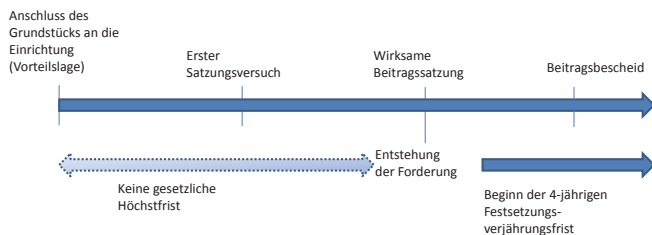


Abb. 1: Bisherige Rechtslage in Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bis 2014

So trug es sich auch in einem bayerischen Fall zu, der seinen Weg durch die Instanzen nahm.²² Dort stellte die zuständige Behörde im Jahr 1992 anlässlich einer Ortsbesichtigung fest, dass das Dachgeschoss eines Gebäudes ausgebaut und damit ein zusätzlicher Kanalherstellungsbeitrag zu erheben war. Die Gemeinde zog den Eigentümer dazu allerdings erst 12 Jahre später heran. Die Satzung, die aus ihrer Sicht die Grundlage des Abgabenbescheids bilden sollte, erwies sich im Widerspruchsverfahren als unwirksam. Ein Jahr später, mehr als 13 Jahre nach der Herstellung der Anlagen, setzte die Gemeinde daher eine neue Satzung rückwirkend als Grundlage des Beitragsbescheids in Kraft.

Darin lag keine verfassungsrechtlich unzulässige Rückwirkung.²³ Denn solange die Gemeinde noch keine rechtswirksame Beitragsatzung erlassen hat, ist die fragliche Forderung noch gar nicht entstanden. So lange fehlt es nämlich an einem vollständig abgeschlossenen Sachverhalt, der den Lauf einer Frist in Gang setzen und eine echte Rückwirkung bzw. eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen auslösen kann.

Regelmäßig gewährt auch das Instrument der Verwirkung dem Abgabeschuldner dann keinen hinreichenden Schutz. Zwar ist in diesen Konstellationen längere Zeit zwischen Entstehung und Geltendmachung des Beitrags verstrichen. Es

fehlt allerdings regelmäßig an dem eine Verwirkung auslösenden Umstandsmoment.²⁴ Es müssen besondere Umstände hinzutreten, die das Vertrauen auf Nichtheranziehung derart stärken, dass eine Geltendmachung des Beitrags als treuwidrig erscheint.²⁵ Dieses Vertrauen entsteht nicht bereits dadurch, dass über einen längeren Zeitraum die Beitragserhebung unterbleibt, sondern nur durch ein positives Tun der Gemeinde.²⁶ Die Abgaben erhebende Behörde sendet durch Nichterlass einer Abgabensatzung oder Erlass einer unwirksamen Satzung insbesondere keine Signale dafür aus, dass sie von der Geltendmachung der Forderung Abstand nehmen wird.²⁷ Um verwirken zu können, muss eine Forderung überdies bereits entstanden sein.²⁸ Die fraglichen Abgabenforderungen entstehen aber erst erhebliche Zeit nach Herstellung der Vorteilslage, nämlich mit Inkrafttreten einer gültigen Satzung. Bis dahin ist die Forderung im Entstehen begriffen. Das entspricht auch dem erklärten gesetzgeberischen Willen.

Exakt darin liegt die rechtstechnische Krux der Konstellation. Der Bürger darf nämlich die berechtigte Vertrauenserwartung

- 16 Bei anderen Beiträgen knüpft das Gesetz an andere Zeitpunkte an. Vgl. zB § 41 I 1 BWKAG; § 8 VII 1 BbgKAG; § 11 VIII 1 HessKAG; § 8 V MVKAG; § 8 VII 1 NRWKAG; § 8 VII 1 SaarlKAG. Das ändert nichts daran, dass auch diese Abgaben den Erlass einer wirksamen Satzung voraussetzen (vgl. zB § 2 I BbgKAG). Die Frist für die Festsetzungsverjährung beginnt in diesen Fällen (jedenfalls bei verfassungskonformer Auslegung) indes bereits (ggf. im Wege der Rückwirkungsanordnung) mit der Entstehung der Beitragspflicht.
- 17 Vgl. etwa § 3 I Nr. 4 c BWKAG; Art. 13 I Nr. 4 b, bb Spstr. 3 BayKAG aF; § 12 I Nr. 4 b BbgKAG; § 4 I Nr. 4 b HessKAG; § 12 II 1 MVKAG; § 11 I Nr. 4 b NdsKAG; § 12 I Nr. 4 b NRWKAG; § 3 I Nr. 4 RhPfKAG; § 12 I Nr. 4 b SaarlKAG; § 3 a II 1 SächsKAG (beachte seit 1.1.2014 aber auch § 3 a III SächsKAG); § 13 I Nr. 4 b LSaKAG; § 15 S. 1 SchlHKAG; § 15 I Nr. 4 b, bb und cc ThürKAG, jeweils iVm § 169 II 1 und § 170 I AO. Erhebt der Beitragspflichtige Widerspruch oder Anfechtungsklage, tritt Hemmung der Verjährung ein und der Aufgabenträger kann die Satzung während dieser Zeit heilen, § 171 III a AO iVm den vorgenannten landesrechtlichen Normen.
- 18 § 3 I Nr. 4 c BWKAG (dazu jüngst VGH Mannheim, DVBl 2014, 861 [862] = BeckRS 2014, 50486); Art. 13 I Nr. 4 b, cc Spstr. 2 BayKAG aF; § 12 I Nr. 4 b BbgKAG iVm § 170 I AO iVm § 8 VII 2 BbgKAG; § 9 III 1 MVKAG; § 15 I Nr. 4 b, cc Spstr. 2 ThürKAG aF iVm § 7 VII 1 ThürKAG.
- 19 Die Satzung kann auch einen späteren Zeitpunkt bestimmen; stellv. § 8 VII 2 Hs. 2 NRWKAG; zu dieser Regelung s. Grünwald in Driebehaus, Kommunalabgabenrecht, 44. EL (März 2011), § 8 NRWKAG Rn. 572 f.
- 20 Knüpft das Landesrecht die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht lediglich an das Erfordernis einer (nicht unbedingt wirksamen) „Satzung“ (iSd § 11 VIII 2 HessKAG; § 8 VII 2 NRWKAG; § 8 VII 2 SaarlKAG; § 22 I 1 u. 3 SächsKAG; § 6 VI 2 LSaKAG), kann sich das anders darstellen. Nach der Rechtsprechung manches OVG muss sich die erste wirksame Satzung dann Rückwirkung auf den Zeitpunkt des ersten Satzungsversuchs beimessen lassen. OVG Münster, NVwZ-RR 2000, 535 (536 f.); anders aber OVG Greifswald, NVwZ-RR 2002, 687 (690); OVG Magdeburg, LKV 2011, 281 Ls.; s. dazu auch unten I. 2. b) dd); OVG Bautzen, Beschl. v. 18.7.2012 – 5 A 305/09; mit einer verfassungskonformen Auslegung sympathisierend nunmehr OVG Bautzen, Beschl. v. 25.4.2013 – 5 A 478/10; ähnlich VG Halle, Urt. v. 28.5.2013 – 2 A 109/12, BeckRS 2013, 53239.
- 21 Vgl. auch etwa § 3 II 2 und III HessKAG; § 2 II 2 und 3 NdsKAG; § 2 II 2 und 3 SchlHKAG.
- 22 VG München, Urt. v. 28.2.2008 – M 10 K 06.2850, BeckRS 2008, 45124; VGH München, Beschl. v. 16.5.2008 – 20 ZB 08/903.
- 23 Zu den einfachgesetzlichen Schranken siehe die Nachw. in Fn. 21.
- 24 Vgl. BVerfGE 133, 143 (161) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 58; OVG Bautzen, Beschl. v. 18.7.2012 – 5 A 305/09.
- 25 Vgl. zu den Voraussetzungen der Verwirkung allg. etwa BVerwGE 44, 339 (344); BVerwG, NVwZ-RR 2004, 314; VGH Mannheim, DVBl 2014, 861 (864) = BeckRS 2014, 50486; Driebehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. (2012), § 19 Rn. 49 ff.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. (2012), § 53 Rn. 41 ff.; Martini, VerwaltungsprozessR, 5. Aufl. (2011), 99; Quaa, Kommunales Abgabenrecht, 1997, Rn. 486.
- 26 VerwRspr. 23, 844 (855); OVG Münster, NWVBl 1990, 63 (64) = NVwZ-RR 1990, 435.
- 27 Denkbar ist die Abgabe behördlicher Erklärungen, eine entspr. Abgabenerhebung zu unterlassen.
- 28 BVerwGE 48, 247 (250) = NJW 1975, 2221 Ls.

hegen, geraume Zeit nach Entstehen der Vorteilslage nicht mehr mit der Festsetzung des Beitrags rechnen zu müssen. Diese Erwartung darf der Gesetzgeber bei der Ermächtigung zur Abgabeneintreibung nicht vollkommen unberücksichtigt lassen. Er muss einen Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an der Beitragserhebung und dem Interesse des Beitragsschuldners an Rechtssicherheit herstellen.

Wo genau aber die zeitlichen Grenzen des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes liegen, den die Rechtsordnung demjenigen schuldet, der von den Vorteilen einer grundsätzlich entgeltlichen Leistung profitiert, deren Ersatz der Staat aber nicht in überschaubarer Zeit einfordert, ist bislang unklar. Sie zu ermitteln, macht der Beitrag sich – ausgehend von der Konstellation von (Anschluss-)Beiträgen – zur Aufgabe. Er analysiert zu diesem Zweck die bisherigen Schutzinstrumente und ihre Lücken (I. 1. b), lotet die Handlungsmöglichkeiten und Grenzen aus, die dem Gesetzgeber bei der Festlegung einer Höchstfrist de lege ferenda zu Gebote stehen (I. 2.), und fahndet nach weiteren Konstellationen, in denen das Rechtsstaatsprinzip das Bedürfnis nach einer hinreichend klaren zeitlichen Belastungshöchstgrenze auslöst (II.).

b) *Grenzen zulässiger Abgabenerhebung.* Den Ausgleich zwischen dem Interesse an der Vorhersehbarkeit von Belastungen und der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen auszugestalten, liegt grundsätzlich in der politischen Entscheidungsmacht des Gesetzgebers. Fehlt eine Höchstfrist für die Durchsetzung der Forderung nach dem Entstehen der Vorteilslage²⁹ aber gänzlich, verletzt dies das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit.³⁰ Dieses schützt den Einzelnen davor, auf der Grundlage lange zurückliegender, in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossener Vorgänge unbegrenzt zum Lastenausgleich herangezogen werden zu können. Den Zeitpunkt, bis zu dem die Abgabenschuld entstehen kann, darf der Gesetzgeber bei einer Abgabe, die an die Gewährung eines tatsächlichen Vorteils anknüpft, daher nicht unbegrenzt offen lassen. Die Zeitspanne zwischen dem Eintritt der Vorteilslage und dem Zeitpunkt der Beitragserhebung muss vielmehr für den Vorteilsempfänger überschaubar bleiben. Die Rechtsordnung hat ihm in zumutbarer Weise Klarheit darüber zu verschaffen, ob und in welchem Umfang er die erlangten Vorteile durch Beiträge ausgleichen muss.³¹ So hat es das BVerfG richtigerweise ausgesprochen und daher das Bay-KAG für teilweise nichtig erklärt.³²

Das BVerfG hat ausschließlich über die Rechtslage in Bayern entschieden,³³ sein Beschluss entfaltet nach § 31 I BVerfGG entsprechend nur dort Bindungswirkung.³⁴ Allerdings reicht die Wirkung des Beschlusses weit über Bayern hinaus. Die Kommunalabgabengesetze anderer Bundesländer leiden an strukturell gleichen Fehlern.³⁵ Auch sie sehen – ebenso wie das bayerische KAG – für Beitragsfälle, in denen keine wirksame Satzung in Kraft getreten ist, überwiegend keine Höchstfrist für die Geltendmachung von Beiträgen für leistungsgelundene Einrichtungen und Anlagen vor, die der Versorgung oder der Abwasserbeseitigung dienen.³⁶ Die Beitragspflicht für diese Abgaben entsteht nämlich erst, sobald eine rechtswirksame Satzung in Kraft getreten ist.³⁷

aa) *Bisherige Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte.* Die Rechtsprechung kennt das Gebot der Belastungsklarheit bereits seit langer Zeit. Schon früh hat sie der Rechtsordnung die normative Grundentscheidung entnommen, „dass strittige Rechtsverhältnisse in angemessener Zeit geklärt werden“.³⁸ Die konkreten Schlussfolgerungen, die das BVerfG in seiner Entscheidung vom März 2013 gezogen hat, haben die

Rechtspraxis aber doch überrascht. Für das Abgabenrecht handelt es sich um einen Paukenschlag.

Anders als das BVerfG sprachen die Oberverwaltungsgerichtliche Beitragsschuldner für den Bereich des Abgabenrechts bisher das schutzwürdige Vertrauen darauf ab, von einer Abgabenerhebung deshalb verschont zu bleiben, weil die Gemeinde eine Satzung erst mit Verspätung in Kraft gesetzt oder sich die Satzung als unwirksam erwiesen hat.³⁹ Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, die öffentliche Leistung auf Dauer ohne Gegenleistung zu erhalten, kann sich in ihren Augen von vornherein nicht entwickeln.⁴⁰ Eine konkrete Höchstfrist, bis zu der die Ansprüche geltend gemacht werden müssen, haben die Gerichte entsprechend nicht gefordert – mit

29 Worin genau die Vorteilslage besteht, lässt sich unterschiedlich beantworten. Sie setzt jedenfalls nicht erst mit Inkrafttreten einer gültigen Satzung ein. Denn der Begriff knüpft nicht an rechtliche Entstehungsvoraussetzungen für die Beitragsschuld an, sondern an für den Bürger erkennbare tatsächliche Gegebenheiten, die ihm einen ausgleichspflichtigen Sondervorteil vermitteln. Das BVerfG deutet in einigen Wendungen an, dass es damit bei leistungsgelunden Anlagen den Zeitpunkt des Anschlusses an eine (betriebsfertige) Einrichtung meint; BVerfGE 133, 143 (159 f.) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 55; idS auch BayLT-Drs. 17/370, 13 ff. Das ist ein wenig ungenau. Denn es genügt bereits die Möglichkeit dauerhaft gesicherten Anschlusses an eine zentrale öffentliche Einrichtung.

30 BVerfGE 133, 143 = NVwZ 2013, 1004 Rn. 55.

31 BVerfGE 133, 143 (160) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 55.

32 BVerfGE 133, 143 (160 f.) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 56 ff.; zur Reaktion des bayerischen Gesetzgebers vgl. die Ausführungen unter I. 2. b).

33 Gegenstand der Entscheidung des BVerfG v. 5.3.2013 (BVerfGE 133, 143 = NVwZ 2013, 1004) war die Vorschrift des Art. 13 I Nr. 4 b, cc Spstr. 2 BayKAG aF. Mit Wirkung zum 1.4.2014 hat der bayerische Gesetzgeber die Vorschrift durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 11.3.2014, BayGVBl. Nr. 5/2014, angepasst. Zu den praktischen Auswirkungen des Beschlusses Scheidler, KommP BY 2013, 211.

34 Die Bindungswirkung des § 31 I BVerfGG erstreckt sich auf die Entscheidungsformel und die tragenden Entscheidungsgründe, dh diejenigen Begründungsteile, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass die Erkenntnis des BVerfG seine Grundlage verliert. Entsprechend beschränkt sich die Gesetzeskraft der Entscheidung nach § 31 II 2 BVerfGG auf die verfahrensgegenständlichen, in der Entscheidungsformel genannten Normen (in der Auslegung, die sich aus den Entscheidungsgründen ergibt) – nicht aber auf Parallelnormen, also Rechtssätze anderer Normgeber, welche der Streitbefangenen, für nichtig erklärten Norm inhaltlich gleichen, Bethge in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 39. EL (2013), § 31 Rn. 162, 164. Anderenfalls wüchse dem BVerfG ein Initiativrecht für die allgemeine Normprüfung zu. Die Normgeber paralleler Normen trifft also nicht schon auf Grund des § 31 I oder 2 BVerfGG eine Normaufhebungspflicht. Erst recht sind parallele Normen anderer Landesgesetzgeber nicht automatisch unwirksam. Als rechtsfehlerhaft erweist es sich daher, dass das VG Cottbus die dem bayerischen Gesetzgeber bis zum 1.4.2014 gesetzte Frist auf die Rechtslage in Brandenburg übertragen und an diesen Zeitpunkt unmittelbare Folgerungen für die Rechtslage in Brandenburg geknüpft hat; VG Cottbus, Beschl. v. 8.5.2013 – VG 6 L 328/12, BeckRS 2013, 51098.

35 Diese Einschätzung deutet auch der Nichtannahmebeschluss der 2. Kammer des Ersten Senats des BVerfG v. 3.9.2013 – 1 BvR 1282/13, BeckRS 2013, 56585 an, der sich mit einer Verfassungsbeschwerde gegen eine brandenburgische Gerichtsentscheidung auseinandersetzt. Ebenso etwa OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 27.5.2013 – OVG 9 S 75/12, BeckRS 2013, 51633; VG Dresden, Urt. v. 14.5.2013 – 2 K 742/11, BeckRS 2013, 51588 (mit dogmatisch problematischer verfassungskonformer Auslegung; dazu auch Fn. 62). § 15 I Nr. 4 b, cc Spstr. 2 ThürKAG stimmt mit der für nichtig erklärten bayerischen Vorschrift nahezu wörtlich überein.

36 Vgl. dazu die Nachw. in Fn. 17 ff. sowie Fn. 35.

37 Manche neue Bundesländer haben sogar Zeitpunkte für den frühesten Ablauf der Festsetzungsverjährungsfrist angeordnet, s. § 12 II 1 Hs. 2 MVKAG und § 15 I Nr. 4 b, bb Spstr. 2 a. E ThürKAG. Siehe aber auch Fn. 20.

38 Vgl. etwa in jüngerer Zeit BVerfG, NVwZ 2009, 1158 (1161) = NJW 2009, 2946 Ls.

39 Vgl. etwa OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2008, 369 (372); OVG Magdeburg, Beschl. v. 11.8.2004 – 2 M 154/03; VGH München, Beschl. v. 18.8.2004 – 6 Cs 04.1320; OVG Weimar, LKV 2000, 258 (259); OVG Weimar, Beschl. v. 28.8.2008 – 4 EO 405/08, BeckRS 2009, 33311.

40 OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2008, 369 (372).

Ausnahme des OVG Lüneburg. Es sah in einer älteren Entscheidung (auf der Grundlage einer etwas anderen gesetzlichen Ausgangssituation) „jedenfalls nach Ablauf von zehn Jahren“ eine Gemeinde nicht mehr berechtigt, Ersatz für die Kosten zu fordern, „die sie für den Anschluss eines Grundstücks an die Kanalisation aufgewendet hat“.⁴¹

Beiträge verstehen sich als Ausgleich für gewährte Sondervorteile. Diese ohne Gegenleistung zu empfangen, ist verteilungspolitisch grundsätzlich nur unter besonderen Voraussetzungen gerechtfertigt.⁴² Jeder, der einen Anschlussvorteil erhalten hat, muss damit rechnen, dass die Gemeinde eine Beitragssatzung erlässt und für die in Rede stehenden Maßnahmen Beiträge erhebt.⁴³

Belastungsklarheit zu gewährleisten, macht das aber nicht entbehrlich. Dieser Sichtweise folgt seit geraumer Zeit bereits – wenn auch ohne konkreten Bezug zu Abgabenforderungen – der EuGH. Er entnimmt „dem Grundsatz der Rechtssicherheit, dass die Lage des Wirtschaftsteilnehmers im Hinblick auf seine Rechte und Pflichten gegenüber der nationalen Behörde nicht unbegrenzt offenbleiben kann“.⁴⁴ Vielmehr müsse eine Verjährungsfrist im Voraus festgelegt sein, um ihren Zweck zu erfüllen, die Rechtssicherheit zu gewährleisten.⁴⁵ Jede „analoge“ Anwendung einer Verjährungsfrist müsse für den Betroffenen hinreichend vorhersehbar sein, dh auf eine verlässliche Rechtsprechungspraxis zurückgehen.⁴⁶

bb) *Ausfüllung von Regelungslücken im Wege der Auslegung durch die Rechtsprechung des BVerwG und des BSG.* Für die Konstellation fehlender Verjährungsfristen haben die obersten Bundesgerichte bereits seit Längerem Lösungen entwickelt. Insbesondere im Bereich des Allgemeinen Verwaltungsrechts und des Sozialrechts findet sich eine ausgefeilte, v. a. die Rücknahme von Verwaltungsakten betreffende Judikatur zu den zeitlichen Grenzen, bis zu denen Forderungen geltend gemacht werden können, welche auf lange zurückliegende Vorteilsgewährungen zurückgehen. Es überrascht daher, dass das BVerfG diese in seiner Entscheidung mit keinem Wort würdigt.

Bislang halten die obersten Bundesgerichte eine auf jeden Einzelfall ausgerichtete ausdrückliche Festlegung einer Verjährungsfrist nicht für erforderlich. Gesetzeslücken fehlender Verjährungsfristen schließen sie unter Rückgriff auf allgemeine Institute von Treu und Glauben sowie der Verwirkung und im Wege der Analogie zur sach nächsten Verjährungsregelung.⁴⁷ Es zeichnet sich insoweit eine Konfliktlinie zur Rechtsprechung des BVerfG ab,⁴⁸ betont dieses doch (statt einer Verweisung auf eine unsichere und dem Wandel unterworfenen Rechtsprechung) das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung.⁴⁹

(1) *Die 30-jährige Verjährungsfrist des § 195 BGB aF als „eine zutreffende Konkretisierung“ der Gedanken von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden.* Welche Verjährungsregelung zur Lückenfüllung als die „sach nächste“ analog heranzuziehen ist, beurteilt das BVerwG nach dem Gesamtzusammenhang der für den jeweiligen Anspruch maßgebenden Rechtsvorschriften und der Interessenlage.⁵⁰ Findet sich keine analogiefähige Regelung, wendet es eine 30-jährige Verjährungsfrist als absolute Höchstgrenze an. Rechtssicherheit und Rechtsfrieden erfordern nach seiner Auffassung eine Verjährung nach 30 Jahren, lassen sie aber auch genügen.⁵¹

In der 30-jährigen Verjährungsfrist des § 195 BGB aF sieht das BVerwG „eine zutreffende Konkretisierung“ der Gedanken von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden „in Abwägung gegen den Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung, der

einer Verjährung öffentlich-rechtlicher Ansprüche widerstreitet“.⁵² Daraus leitet es ebenso wie das BSG den allgemeinen Rechtsgrundsatz her: „Nach Ablauf von 30 Jahren darf eine einmal getroffene Regelung keinesfalls mehr infrage gestellt werden.“⁵³ So sieht das BVerwG etwa den öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch des § 12 II BBesG,⁵⁴ des § 49 a II VwVfG, des Art. 104 a II GG⁵⁵ sowie den allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch⁵⁶ und den Herausgabeanspruch nach § 8 IV 2 VZOG⁵⁷ einer 30-jährigen Verjährungsfrist unterworfen.

Legt man diese Maßstäbe als Ausdruck eines übergreifenden, der Rechtsordnung eingeschriebenen Rechtsgedankens an eine Höchstfrist für die Geltendmachung einer Forderung nach Beginn der Vorteilslage an, sind die Kommunalabgabengesetze der Länder nicht verfassungswidrig. Denn die Begrenzungswirkung lässt sich dann bereits der Auslegung des geltenden Rechts entnehmen.

(2) *Übertragbarkeit des Rechtsgedankens des § 195 BGB aF auf Konstellationen abgabenrechtlichen Vorteilsausgleichs?* Von Konstellationen fehlender gesetzlicher Verjährungsfristen unterscheidet sich die Geltendmachung von Anschlussbeiträgen „nach Jahr und Tag“ allerdings unter einem wichtigen Aspekt: Im Falle von Anschlussbeiträgen haben die Landesgesetzgeber keine unbewusste Regelungslücke für eine Verjährungsfrist hinterlassen. Vielmehr haben sie eine solche vierjährige Frist ausdrücklich vorgesehen.⁵⁸ Sie lassen sie jedoch – wie der Wortlaut der Vorschriften betont⁵⁹ – bewusst erst ab dem Moment laufen, ab dem die Forderung mit

41 OVG Lüneburg, KStZ 1970, 12 (13). Das Schweigen des KAG kann aus seiner Sicht „nicht dahin ausgelegt werden, dass es für solche Ansprüche bei der kraft Wohnheitsrechts oder in entsprechender Anwendung des § 195 BGB geltenden Verjährungsfrist von 30 Jahren sein Bewenden haben solle“. Kritisch zu einer zehnjährigen Frist im Hinblick auf die Besonderheiten Sachsen-Anhalts: Bücken-Thielmeyer/Fenzel, LKV 2014, 241 (245 f.).

42 In diesem Sinne auch BVerwG, NVwZ 1983, 612 (612).

43 Vgl. etwa OVG Magdeburg, Beschl. v. 11.8.2004 – 2 M 154/03; VGH München, Beschl. v. 18.8.2004 – 6 Cs 04.1320; OVG Weimar, LKV 2000, 258 (259).

44 EuGH, Slg. 2010, I-623 (625) = BeckRS 2010, 90061 Rn. 16.

45 EuGH, C-41/69, Slg. 1970, 661 Rn. 19; EuGH, C-62/00, Slg. 2002, I-6325 = BeckRS 2004, 77628 Rn. 39; EuGH, C-201/10 et al., Slg. 2011, I-3545 Rn. 32.

46 EuGH, Slg. 2009, I-2119 (2168) = NVwZ 2009, 771 Rn. 34.

47 In diesem Sinne ausdrückl. BVerwG, NVwZ 2011, 949; BFHE 225, 525 = BeckRS 2009, 24003766; VGH München, KommJur 2014, 70 (71) = BeckRS 2013, 59259 Rn. 22; jüngst auch BVerwG, Urt. v. 20.3.2014 – 4 C 11/13, BeckRS 2014, 54344 Rn. 28; Guckelberger, Die Verjährung im öffentlichen Recht, 2004, 362 f. mwN.

48 Vgl. dazu auch unten II. 2. b) sowie unten II. 4.

49 Das deutet sich insbesondere in der Passage an: „Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die berechtigten Interessen der Allgemeinheit am Vorteilsausgleich und der Einzelnen an Rechtssicherheit durch entsprechende Gestaltung von Verjährungsbestimmungen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen.“ Ihm sei es verwehrt, „ganz von einer Regelung abzusehen, die der Erhebung einer Abgabe eine zeitlich bestimmte Grenze setzt.“ (BVerfGE 133, 143 [160] = NVwZ 2013, 1004 Rn. 56). Bei weiter Interpretation lässt sich der Beschluss des BVerfG auch so lesen, dass dem Gericht eine 30-jährige Verjährungsfrist zu lange erscheint, um dem Bürger innerhalb angemessener Frist Erwartungssicherheit zu vermitteln. Vgl. dazu unten I. 2. b).

50 BVerwG, NVwZ 2011, 949 (949).

51 BVerwGE 132, 324 (326) = LKV 2009, 129 (130 Rn. 10) = NJW-RR 2009, 950 Ls.; a. A. OVG Lüneburg, KStZ 1970, 12 (13).

52 BVerwGE 132, 324 (327 f. Rn. 13) = NJW-RR 2009, 950 Ls.

53 BVerwG, NVwZ 2011, 949 (950); BVerwGE 132, 324 (326) = LKV 2009, 129 (130) = NJW-RR 2009, 950 Rn. 10; BSGE 72, 139 (145 f.) = NVwZ-RR 1994, 628 = NVwZ 1995, 831 Ls.; dazu krit. Erfmeyer, VR 1999, 48.

54 BVerwGE 66, 251.

55 BVerwG, NVwZ 2009, 599 (601 Rn. 18 f.) = LKV 2009, 316 Ls.

56 BVerwGE 132, 324 (326 Rn. 10) = NJW-RR 2009, 950 Ls.

57 BVerwGE 132, 324 = NJW-RR 2009, 950 Ls.

58 Vgl. die Nachw. in Fn. 17.

59 Vgl. die Nachw. in Fn. 18.

dem Inkrafttreten einer wirksamen Satzung entstanden ist, nicht schon mit dem Anschluss an die Einrichtung.

Das schließt es umgekehrt noch nicht zwingend aus, auf die Wertungen der 30-jährigen Verjährungsfrist des § 195 BGB aF als Ausdruck des allgemeinen Rechtsgedankens der Rechtssicherheit zu rekurrieren und sie mit Herstellung der Vorteilslage als absolute Höchstfrist beginnen zu lassen: Zwischen dem Eintritt der Vorteilslage und der Durchsetzung der Forderung darf dann in keinem Fall ein längerer Zeitraum als 30 Jahre verstreichen.⁶⁰ Diese Fristlänge versteht sich in dieser Perspektive als ungeschriebene Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Gebots der Belastungsklarheit. Sie trägt konsequent dem Leitgedanken Rechnung, dass bei der Durchsetzung von Forderungen nach dem Verstreichen einer längeren Zeit fehlender Geltendmachung Rechtsfrieden und Rechtssicherheit einkehren sollen.⁶¹

Allerdings laufen die Wertungen des Verjährungsrechts und der abgabenrechtlichen Höchstfrist für die Festsetzung der Forderung nicht ganz parallel. Im Falle einer Höchstfrist für die abgabenrechtliche Festsetzung ist Gegenstand die zeitge-rechte Konkretisierung einer Anspruchshöhe nach Herstellung einer Vorteilslage, die einen Anspruch erst *entstehen* lässt. Im Falle der Verjährung setzt das Gesetz demgegenüber der Durchsetzung bereits *entstandener* Forderungen eine zeitliche Grenze. Die Verjährung bedingt nach ihrer dogmatischen Konzeption, dass die Forderung grundsätzlich durchsetzbar ist.⁶² Ihr gesetzlich verankerter Rechtsgedanke ist auf im Entstehen begriffene Forderungen nicht bruchfrei übertragbar. Der Sache nach ist die Konstellation verspäteter Abgabeforderungsentstehung folglich nicht auf eine normative Anknüpfung an Verjährungs-, sondern eine Ausschlussfrist angewiesen, bis zu der Forderungen festgesetzt werden können.⁶³

Solche Ausschlussfristen normiert die Rechtsordnung an vielfältigen Stellen, etwa in § 111 SGB X für Erstattungsansprüche der Leistungsträger oder in § 30a VermG. Aufgrund ihrer strukturellen Besonderheit sind diese disparaten Normen für die Geltendmachung von Forderungen, die von der zeitlich versetzten Festsetzung einer Behörde abhängen, allerdings nicht analogiefähig.

Denkbar ist allenfalls ein Rekurs auf den Rechtsgedanken des § 200 BGB aF. Er hatte eine ähnliche Regulationsintention vor Augen: Für diejenigen Fälle, in denen die Entstehung eines Anspruchs davon abhängt, dass der Berechtigte von einem ihm zustehenden Anfechtungsrecht Gebrauch macht, verkürzte er die Durchsetzungsfrist. Die Verjährungsfrist lief dann nämlich bereits zu dem Zeitpunkt, von dem an die Anfechtung zulässig war. Auch bei der Durchsetzung von Abgabeforderungen hängt die Entstehung des Anspruchs von einem Tätigwerden des Anspruchsinhabers, insbesondere dem Erlass einer wirksamen Satzung, ab. Beide Ausgangslagen sind wertungsmäßig vergleichbar. Der Sachgesetzmäßigkeit und Komplexität der verschiedenen Regelungsmaterien des Zivilrechts und des öffentlichen Rechts sowie dem Gebot der Rechtsklarheit wird es aber nicht vollständig gerecht, den in § 200 BGB aF angelegten, nunmehr nicht mehr normativ verankerten Rechtsgedanken auf die Durchsetzung abgabenrechtlicher Altforderungen zu übertragen.⁶⁴

(3) *Schlussfolgerungen und Zwischenfazit.* Die Landesgesetzgeber bringen durch die Gestaltung ihrer Kommunalabgabengesetze bisher mehrheitlich zum Ausdruck, dass sie eine Abgabeforderung grundsätzlich erst dann nicht mehr für durchsetzbar halten, wenn nach dem Inkrafttreten einer *wirksamen* Satzung mehr als vier Jahre verstrichen sind. Dass bis

zum Inkrafttreten einer wirksamen Satzung demgegenüber eine lange Zeit verstreichen kann, nimmt das gesetzliche Regelungskonzept in Kauf. Die Kommunalabgabengesetze wollten dem Kostenträger bewusst die Möglichkeit zugestehen, Abgabeforderungen auch noch nach langer Zeit einzutreiben, solange vorher noch keine wirksame Satzung als Grundlage der Abgabeberechnung bestanden hat. Denn die Satzung ist der Dreh- und Angelpunkt der Abgabendurchsetzung und des Gerechtigkeitsausgleichs; lange Abrechnungszeiträume sind angesichts der langen Investitionszeiträume für kommunale Abgaben darüber hinaus nicht untypisch. Diese gesetzgeberische Wertung unter Rückgriff auf einen allgemeinen Rechtsgedanken im Wege der Auslegung zu unterspülen, hieße den erklärten gesetzgeberischen Willen, an eine wirksame Satzung anzuknüpfen, zu unterwandern. So sehr es auch einer rechtspolitisch sachgerechten Wertung entspricht, Forderungen für Vorteilsausgleichsabgaben spätestens 30 Jahre nach Eintritt der Vorteilslage nicht mehr für durchsetzbar zu erklären: Der Rechtsgedanke findet in der geltenden normativen Ordnung keinen hinreichend klaren Anknüpfungspunkt, der diesen als ihr eingeschrieben erscheinen lässt. Setzt die Rechtsordnung der Forderungsdurchsetzung nach Herstellung der Vorteilslage keine klare Höchstgrenze, ist eine solche Festschreibung durch Gesetz geboten: Der Gedanke der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit verlangt eine Berechenbarkeit der Belastung, die dem Bürger hinreichende Dispositionen für seinen Lebensentwurf ermöglicht, ihn insbesondere nicht lediglich auf allgemeine, nicht hinreichend in der Rechtsordnung verankerte normative Grundsätze verweist.

2. Gesetzgeberische Gestaltungsoptionen de lege ferenda

Um das grundrechtlich abgesicherte Verlangen der Bürger nach Belastungsklarheit bei der Eintreibung von Forderungen in verfassungsrechtlich hinreichend bestimmter Weise zu befriedigen, ist der Gesetzgeber nicht auf eine bestimmte Regelungsmethode festgelegt. Ihm steht eine breite Palette von Handlungsvarianten zur Verfügung.⁶⁵ Er muss lediglich im Ergebnis sicherstellen, dass die Behörden Abgaben zeitlich nicht unbegrenzt nach Eintritt der Vorteilslage festsetzen können.

a) *Anknüpfungspunkte für den Beginn der Festsetzungsverjährungsfrist.* Der Gesetzgeber kann prinzipiell die Festset-

60 In diesem Sinne nunmehr für Sanierungsausgleichsbeträge: *BVerwG*, Urt. v. 20.3.2014 – 4 C 11/13, BeckRS 2014, 54344 Rn. 34: „Die Erhebung sanierungsrechtlicher Ausgleichsbeträge ist damit generell ausgeschlossen, wenn seit dem Entstehen der Vorteilslage mehr als 30 Jahre vergangen sind.“

61 *BVerwGE* 97, 1 (6) = NJW 1995, 1913 = NVwZ 1995, 911 Ls.

62 Das übersieht das VG Dresden, Urt. v. 14.5.2013 – 2 K 742/11, BeckRS 2013, 51588, indem es an § 3 I SächsVwVfG iVm § 195 ff. BGB anknüpft. Ebenso VGH München, KommJur 2014, 70 (71) = BeckRS 2013, 59259 Rn. 22; angreifbar daher auch *BVerwG*, Urt. v. 20.3.2014 – 4 C 11/13, BeckRS 2014, 54344 Rn. 33. Zutreffend dagegen Gesetzesentwurf der Bayerischen Staatsregierung zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes, LT-Drs. 17/370, 12.

63 Das Zivilrecht trifft insoweit eine andere Unterscheidung. Verjährungsfristen lassen Rechte auch nach ihrem Ablauf bestehen, gestehen dem Gegner aber ein Leistungsverweigerungsrecht zu. Ausschlussfristen bewirken den Wegfall bzw. das Nichtentstehen des Rechts selbst. Verjährungsfristen kommen bei Ansprüchen (§ 194 BGB) zur Anwendung, Ausschlussfristen bei Rechten, die nicht unter den Anspruchsbegriff fallen (BGHZ 47, 387 = NJW 1967, 1605 [1606] mwN aus den Motiven des BGB). Ausschlussfristen normiert das Zivilrecht etwa für die Geltendmachung von Kündigungen aus wichtigem Grund in § 626 II BGB oder für die Geltendmachung eines Aufsetzungsgrundes in § 121 BGB.

64 Vgl. hierzu insbes. auch Guckelberger (o. Fn. 47), 260 ff.

65 Vgl. dazu *BVerfGE* 133, 143 (161) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 60.

zungsverjährungsfrist entweder unmittelbar an den Eintritt der Vorteilslage anknüpfen (aa) oder weiterhin mit dem Inkrafttreten der ersten Satzung (bb) bzw. der ersten wirksamen Satzung (cc) beginnen lassen, muss deren Erlass dann aber einer Höchstfrist unterwerfen.

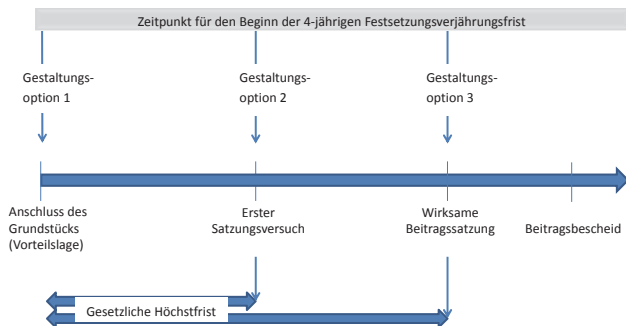


Abb. 2: Gestaltungsoptionen des Gesetzgebers zur Herstellung von Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit

aa) *Anknüpfung an den Eintritt der Vorteilslage.* Die vierjährige Verjährungsfrist einheitlich und unmittelbar mit dem Zeitpunkt beginnen zu lassen, zu dem die Vorteilslage eingetreten ist, ist die vermutlich einfachste Gestaltungsoption. Der Lauf der Festsetzungsverjährungsfrist ist dann vom Inkrafttreten einer Beitragssatzung entkoppelt. Soweit die Herstellung des Vorteils für den Bürger zweifelsfrei erkennbar ist,⁶⁶ kann er den Lauf und das Ende der Frist, also den Zeitraum seiner möglichen Inanspruchnahme, zuverlässig im Voraus berechnen.

Mit dem System der Kommunalabgabengesetze und dem Wesen von Anschlussbeiträgen als Vorfinanzierungslasten, die auf Konkretisierung angewiesen sind, verträgt sich diese Option allerdings mehr schlecht als recht.⁶⁷ Da Anschlussbeiträge nur auf der Grundlage einer den Interessenausgleich sicherstellenden satzungsrechtlichen Verteilungsgrundlage erhoben werden können,⁶⁸ ist die Forderung erst mit einer Satzungs Konkretisierung bezifferbar. Eine einheitliche Festsetzungsfrist von vier Jahren, die an den Eintritt der Vorteilslage anknüpft, erweist sich angesichts der Komplexität der Sachverhalte und der damit verbundenen Fehleranfälligkeit der Abgabensatzungen vielfach auch als unangemessen kurz. Lange Investitionszeiträume rechtfertigen und benötigen mitunter einen mehrjährigen Zeitraum bis zum Erlass der Satzung. Anderenfalls ist bisweilen die Forderung schon nicht mehr durchsetzbar, bevor die Gesamteinrichtung hergestellt wurde und sich der Vorteil des Abgabepflichtigen vollständig realisiert hat.

bb) *Anknüpfung an die erste formell in Kraft getretene Satzung in Verbindung mit einer gesetzlichen Höchstfrist.* Um dem zu entgegen, könnte der Gesetzgeber die Festsetzungsverjährungsfrist auch zu dem Zeitpunkt beginnen lassen, zu dem die erste Satzung formell in Kraft getreten ist (selbst wenn diese Satzung sich später nicht als rechtswirksam erweist). Dieses Regelungsmodell haben manche Länder in der Vergangenheit praktiziert.⁶⁹ Der Bürger trägt dann nicht das Risiko der Unwirksamkeit einer Satzung. Das ist auch interessengerecht. Denn die Wirksamkeit einer Satzung liegt nicht in seiner Einflussmacht und Verantwortungssphäre. Kommt die erste Satzung nicht wirksam zu Stande, muss der Aufgabenträger in der Folge eine spätere, zur Heilung eines Rechtsmangels erlassene wirksame Satzung rückwirkend auf den Zeitpunkt des vorgesehenen Inkrafttretens der ursprüng-

lichen nichtigen Satzung in Kraft setzen.⁷⁰ Das alleine stellt den Schutz des Ausgleichspflichtigen aber noch nicht hinreichend sicher. Erlässt der Aufgabenträger über Jahrzehnte überhaupt keine Abgabensatzung oder fehlen sonstige Voraussetzungen für die Abgabenerhebung (zB [im Falle eines Erschließungsbeitrags] die Widmung einer Straße), bleibt der Betroffene auch bei dieser Regelungsgestaltung in einer sein Recht auf Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit verletzenden Weise ohne Schutz.⁷¹ Zwischen Vorteilslage und erstem Satzungsversuch kann namentlich bereits eine unangemessen lange Zeit verstrichen sein. Der Gesetzgeber muss daher – was das BVerfG übersieht – konsequenterweise auch in dieser Konstellation ergänzend eine gesetzliche Höchstfrist für den Erlass der ersten Satzung vorsehen, wenn der Vorhersehbarkeitsschutz wirksam sein soll. Nur dann ist sichergestellt, dass der Beitragsschuldner nach Eintritt der Vorteilslage nicht zeitlich unbegrenzt zur Zahlung herangezogen werden kann, indem der Aufgabenträger den Satzungserlass nach hinten schiebt.

cc) *Anknüpfung an eine wirksame Satzung in Verbindung mit einer gesetzlichen Höchstfrist.* Dem Gesetzgeber steht aber auch die Möglichkeit offen, den Lauf der Festsetzungsverjährungsfrist nicht schon mit der Verwirklichung der Vorteilslage oder dem ersten Satzungsversuch laufen zu lassen, sondern weiterhin an das Inkrafttreten einer *wirksamen Satzung* anzuknüpfen. Er muss dann lediglich ergänzend eine auf den Eintritt der Vorteilslage (also der Möglichkeit, das Grundstück an die Anlagen anzuschließen) bezogene, für den Beitragsschuldner konkret bestimmbare Ausschlusshöchstfrist festsetzen, nach deren Ablauf der Beitragsanspruch nicht mehr durchsetzbar ist.⁷² Die Festsetzungsverjährungsfrist und die Ausschlussfrist sind dann entkoppelt und unterschiedlich lang.

Die meisten Landesgesetzgeber bewegen sich in dieser Regelungstradition: Sie lassen die Festsetzungsverjährungsfrist erst mit der wirksamen Satzung laufen (ohne in der Vergangenheit allerdings eine Ausschlussfrist festgesetzt zu haben).⁷³ Eine solche verfassungsrechtlich geforderte Ausschlussfrist

66 Vgl. zu den insoweit regelmäßig bestehenden Schwierigkeiten bereits Fn. 10.

67 So auch für die Rechtslage in Sachsen-Anhalt, *Bücken-Thielmeyer/Fenzel*, LKV 2014, 241 (244).

68 Vgl. auch pars pro toto Art. 2 I 1 BayKAG; § 2 S. 1 HessKAG; § 2 I 1 MVKAG; § 2 I 1 NRWKAG.

69 So etwa § 8 VII 2 BbgKAG in der bis zum 1.2.2004 geltenden Fassung. Vgl. dazu unten I. 2. b) dd) sowie die Nachw. in Fn. 20.

70 BVerfGE 133, 143 (161) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 60; das BVerfG sieht es auch als mit der Verfassung vereinbar an, wenn der Gesetzgeber für den Fall einer Unwirksamkeit der Satzung die Festsetzungsverjährungsfrist verlängert, Regelungen der Verjährungshemmung schafft oder zur Erhebung von Vorauszahlungen ermächtigt; aA wohl *Schmitt*, KommJur 2013, 367 (371). Diese Satzung darf die Gesamtheit der Abgabepflichtigen auf Grund des Gebots des Vertrauensschutzes auch nicht ungünstiger stellen als die ersetzte Satzung. Siehe etwa § 3 II 2 HessKAG; § 2 II 4 NdsKAG; § 2 II 3 SchlHKAG; vgl. auch BVerwG, NVwZ 1990, 168 (169).

71 Auch das Instrument der Verwirkung schützt den Betroffenen hier nicht. Denn verwirken kann nur eine Forderung, die bereits entstanden ist. Vgl. auch Fn. 28.

72 Denkbar (und in der Sache im Ergebnis äquivalent) ist es grundsätzlich auch, dem Aufgabenträger gesetzlich eine Höchstfrist für den Erlass einer Satzung im Anschluss an den Beginn der Vorteilslage zu setzen. Der Aufgabenträger hat dann eine vorab bestimmte Periode zur Verfügung, eine wirksame Satzung zu erlassen. Nach Ablauf dieses Zeitraums läuft die Verjährungsfrist dann ohne Rücksicht darauf, ob der Satzungsgeber tätig geworden ist.

73 Ausdrückl. etwa § 3 I Nr. 4 c BWKAG (dazu jüngst VGH Mannheim, DVBl 2014, 861 [862] = BeckRS 2014, 50486); § 8 VII 2 BbgKAG; § 9 III 1 MVKAG; § 15 I Nr. 4 b, cc Spstr. 2 ThürKAG aF iVm § 7 VII 1 ThürKAG; das OVG Magdeburg legt § 6 VI 2 LSAKAG ebenfalls in ständiger Rspr. im Sinne einer wirksamen Satzung aus (s. etwa OVG Magdeburg, LKV 2011, 281 Ls. = BeckRS 2011, 50654).

lässt sich – auch im Vergleich zu den anderen Regelungsoptionen – bruchfrei in das bisherige Regelungsgeflecht einbinden, ohne tief in die Grundsystematik der Kommunalabgabengesetze eingreifen zu müssen.⁷⁴

b) *Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Länge der Frist.* Auf den Plan tritt dann die Frage, welche Fristlänge zwischen Eintritt der Vorteilslage und Beitragsforderung noch angemessen ist, um dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit zu genügen – sind es etwa 10, 15 oder gar 30 Jahre? Das *BVerfG* hat die Frage offen gelassen. Es begrenzt den zulässigen Zeitraum nur vorsichtig durch Andeutungen. Die Antwort ist nicht allein Teil eines akademischen Glasperlenspiels. Vielmehr hängt an ihr das Schicksal millionenschwerer offener Beitragsforderungen. Dass die Diskussion um die gerechte Frist nicht unter dem Distanz sichernden Schleier der Unwissenheit,⁷⁵ sondern vor dem Angesicht konkreter Betroffenheiten und Interessen geführt wird, erschwert die unbefangene Lösungssuche.

Jede Frist unterhalb von 20 Jahren lässt allein in den neuen Bundesländern eine hohe Summe offener Beitragsforderungen für Altanschlüsse verfallen und droht, die Abgabengerechtigkeit der Finanzierungsgemeinschaft zu gefährden. Legt der Gesetzgeber demgegenüber eine Höchstfrist von mehr als 20 Jahren fest, ab der eine Einforderung nicht mehr möglich ist, erweist sich das Urteil des *BVerfG* für die Altanschlüsse im Ergebnis als Pyrrhussieg. Von seinen Segnungen profitieren sie dann nicht mehr.

In dieser Zwickmühle fühlen sich die Gesetzgeber insbesondere in den neuen Bundesländern gefangen. Der brandenburgische Gesetzgeber hat sich daraus durch eine Änderung seines Kommunalabgabengesetzes zu befreien versucht. Auch Bayern hat in der Zwischenzeit, dem bundesverfassungsgerichtlichen Handlungsauftrag folgend, sein KAG geändert⁷⁶ – ebenso Sachsen⁷⁷ und Thüringen.⁷⁸ Die anderen Bundesländer verharren wie das Kaninchen vor der Schlange.⁷⁹

Die *brandenburgische Regelung* sieht einen angemessenen Interessenausgleich bei einer zeitlichen Obergrenze von insgesamt 25 Jahren gewährleistet.⁸⁰ Ihr Fristensystem ist gestuft: Für den Regelfall verankert sie eine absolute Festsetzungshöchstfrist von 15 Jahren nach Eintritt der Vorteilslage für die Geltendmachung von Vorteilsausgleichsabgaben. Länger darf der Aufgabenträger die Abgaben nicht mehr erheben. Der Lauf der Frist gilt allerdings zwischen dem 3.10.1990 und dem 3.10.2000 „aufgrund der Sondersituation nach der Deutschen Einheit“ als gehemmt (§ 19 I 3 BbgKAG).⁸¹ Die Aufgabenträger haben damit insgesamt bis maximal zum 31.12.2015 Zeit, ihre noch offenen Forderungen einzutreiben.⁸²

Die Grundkonstruktion der *sächsischen Regelung* ähnelt dem zweistufigen Konzept der brandenburgischen Festsetzungshöchstfrist und Fristhemmung. Sachsen hält eine 20-jährige Frist für einen angemessenen Interessenausgleich (§ 3 a III 2 SächsKAG). Diese beginnt mit der Herstellung der Vorteilslage, auf Grund der Nachwirkungen der Wende jedoch frühestens ab dem Jahr 1999 (§ 3 a III 2 SächsKAG). Sachsen gewährt seinen Aufgabenträgern damit noch etwas mehr Zeit als Brandenburg, nämlich bis maximal 2019. Unter „Vorteilslage“ versteht das sächsische Gesetz – insoweit enger als § 19 I 1 BbgKAG – „das Entstehen der Beitragspflicht, mit Ausnahme des Erlasses der Beitragssatzung“ (§ 3 a III 2 SächsKAG). Die Definition erfasst zwar die typischen Konstellationen einer Verletzung des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (nämlich die Fälle der Unwirk-

samkeit und Verzögerung einer Beitragssatzung). Sie erfasst diese aber nicht vollständig. Denn auch tatsächliche, in der Einflussmacht der Behörde liegende Umstände, etwa das Ausbleiben einer Widmung oder ein ausstehender Grundstückserwerb, können die Beitragserhebung in einer Weise verzögern, dass sie eine Beitragsforderung nicht zur Entstehung bringen und diese von dem Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage zeitlich stark entkoppeln. Die gesetzliche Höchstfrist beginnt in diesen Fällen nicht zu laufen, obwohl der Bürger gleichermaßen schutzwürdig ist. Die sächsische Regelung greift daher unter Rechtsstaatsgesichtspunkten zu kurz.⁸³

Wie das Land Sachsen räumt auch *Bayern* seinen Aufgabenträgern eine Ausschlussfrist von 20 Jahren ein: 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, ist die Festsetzung eines Beitrags – unabhängig von der Entstehung der Beitragsschuld – nicht mehr zulässig (Art. 13 I Nr. 4 b, bb Spstr. 1 BayKAG). Die Frist erhöht sich entsprechend dem Gedanken der Verursachungszurechnung auf 25 Jahre, wenn der Beitragspflichtige seine Mitwirkungspflicht im Hinblick auf die für die Beitragsbemessung maßgeblichen Umstände verletzt hat (Art. 5 II a 2 BayKAG).⁸⁴ Die Länge der Frist von

74 Die meisten Bundesländer präferieren daher diese Regelungskonzeption. So etwa Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und anderer Gesetze, LT-Drs. 5/6711, 2; Gesetzesentwurf der Bayerischen Staatsregierung zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes, LT-Drs. 17/370, 1 u. 12 f.

75 Dazu *Rawls*, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1975, 160.

76 Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 11.3.2014, BayGVBl. Nr. 5/2014, 70 f. Die Neuregelung ist am 1.4.2014 in Kraft getreten; zur Begründung s. LT-Drs. 17/370, 20 ff.

77 Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts vom 28.11.2013, SächsGVBl. S. 822 f. Die Neuregelung ist zum 1.1.2014 in Kraft getreten; zur Begründung s. LT-Drs. 5/13107, 112 ff.

78 Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des FAG und anderer Gesetze vom 19.12.2013 (GBl. S. 491) mit Wirkung zum 1.1.2014; zur Begründung s. LT-Drs. 5/6711, 5 ff.

79 Zur Diskussion in Sachsen-Anhalt s. *Bücker-Thielmeyer/Fenzel*, LKV 2014, 241 ff.

80 6. Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg v. 5.12.2013 mit Wirkung zum 7.12.2013 – GVBl. I/13 (Nr. 40); s. dazu auch die Begründung des Entwurfs in LT-Drs. 5/7642.

81 Eine Hemmung der Verjährung ordnet der Gesetzgeber regelmäßig dann an, wenn die notwendigen Handlungen, um einen grundsätzlich bestehenden Anspruch durchzusetzen, wegen bestimmter, typischerweise verschuldensunabhängiger Umstände nicht vorgenommen werden können. Der Gesetzgeber nimmt damit Rücksicht auf dem Anspruchsinhaber nicht zurechenbare Umstände, die ihm eine Geltendmachung seiner Forderung verwehren. Die Hemmung soll praktische Konkordanz zwischen dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Gedanken der Rechtssicherheit und der materiellen Gerechtigkeit herstellen; *Guckelberger* (o. Fn. 47), 387. Klassischer Hemmungsgrund ist die Hinderung an der Rechtsverfolgung „durch höhere Gewalt“ (vgl. § 206 BGB) sowie der Stillstand der Rechtspflege. Die Hemmung schiebt den weiteren Lauf der Frist auf; die Unterbrechung setzt dagegen eine neue Frist in Gang. Die Rechtsunsicherheit, die in den neuen Bundesländern hinsichtlich der Erhebung von Anschlussbeiträgen über Jahre bestand (vgl. dazu oben I. 1.), rechtfertigt grundsätzlich die gesetzlich vorgesehene Hemmung der Verjährung; aA *Bücker-Thielmeyer/Fenzel*, LKV 2014, 241 (248). Das *BVerfG* hat in seiner Entscheidung vom 5.3.2013 eine Verjährungshemmung ausdrücklich als einen grundsätzlich verfassungsrechtlich gangbaren Weg eingestuft, *BVerfGE* 133, 143 (161 f.) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 60.

82 Die Verfassungsmäßigkeit der neuen brandenburgischen Regelung hat das OVG *Berlin-Brandenburg*, BeckRS 2014, 46977 Rn. 8, bejaht; ebenso VG *Cottbus*, Urt. v. 10.9.2014 – 6 K 652/14, BeckRS 2014, 57667.

83 Nicht gänzlich unbedenklich ist auch die Länge der gesetzlichen Übergangsfrist. Siehe dazu unten I. 2. b) aa) (5).

84 Hat der Aufgabenträger vor dem 1.4.2014 bereits einen noch nicht bestandskräftigen Bescheid festgesetzt, beträgt die Ausschlussfrist gar 30 Jahre (Art. 19 II BayKAG; zu den Erwägungsgründen s. LT-Drs. 17/370, 18 f.). Dass die Regelung die Verjährung unanfechtbarer Forderungen (Art. 53 II BayVwVfG) und die Durchsetzungsfrist für nicht bestandskräftige Forderungen gleichstellt, macht diese Fristlänge unter Gleichheitsgesichtspunkten nicht unbedenklich. Rechtsstaatlich unzureichend ist jedenfalls die Beschränkung der Ausschlussfrist auf Beiträge. Denn auch andere Abgabenarten, zB Sanierungsausgleichsbeträge, bedürfen der Regelung einer Ausschlussfrist.

20 Jahren sieht Bayern durch die Länge der Lebensdauer kommunaler Einrichtungen (und des damit fortdauernden Vorteils) gerechtfertigt.

Thüringen wählt ein etwas anderes Regelungskonzept: Sein Fristensystem knüpft nicht an die Vorteilslage an. Vielmehr verlängert das neue ThürKAG für diejenigen Fälle, in denen der Aufgabenträger eine ungültige Satzung rückwirkend durch eine gültige Satzung ersetzt, die sonst übliche Festsetzungsfrist von vier auf zwölf Jahre (§ 15 I Nr. 4 b, bb Spstr. 2 ThürKAG).⁸⁵ Um den Besonderheiten beim Aufbau einer funktionierenden Selbstverwaltung nach der Deutschen Einheit Rechnung zu tragen, tritt die Festsetzungsverjährung aber nicht vor dem Ablauf des 31.12.2021 ein (§ 21 a XII ThürKAG).⁸⁶ Insgesamt erhalten die Aufgabenträger damit für die Durchsetzung ihrer Forderungen maximal 18 Jahre Zeit. Ähnlich wie die sächsische Regelung krankt die thüringische Neuregelung an einem rechtsstaatlichen Defizit: Sie zieht eine Höchstfrist lediglich für den Fall einer Ersetzung unwirksamer Satzungen durch wirksame ein, begrenzt aber den Zeitraum zwischen der Herstellung der Vorteilslage und der Beitragsforderung nicht entsprechend den Forderungen des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit für alle sensiblen Konstellationen mit einer berechenbaren Höchstfrist.

Ob eine Ausschlussfrist in einer Länge von 18, 20 bzw. 25 Jahren den Erfordernissen des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit hinreichend Rechnung trägt, hat bereits in den Gesetzgebungsverfahren intensive Diskussionen ausgelöst. Immerhin waren in dem bayerischen Fall, in dem das BVerfG das Vertrauen des Abgabeschuldners verletzt sah, zwischen dem Eintritt der Vorteilslage und der Beitragserhebung weniger als 15 Jahre verstrichen. Eine Frist von insgesamt 25 Jahren stößt dann in einen verfassungsrechtlich nicht unbedenklichen Grenzbereich vor. Nicht zuletzt deutet das BVerfG in seinem Beschluss vom 5.3.2013 an einer Stelle selbst Zweifel an, ob eine Verjährung erst „Jahrzehnte nach dem Eintritt einer beitragspflichtigen Vorteilslage beginnen“⁸⁷ darf. Eine solche Fristlänge stuft es als grundsätzlich einseitige Lösung des Interessenkonflikts zulasten der Beitragsschuldner⁸⁸ und damit als verfassungsrechtlich bedenklich ein. Eine Ausschlussfrist, die mehrere Dekaden umfasst, belässt den Bürger namentlich in einer Schwebesituation, vor der ihn das Gebot der Belastungsklarheit gerade schützen soll. Umgekehrt muss der Gesetzgeber bei der Festlegung der Fristlänge einer Vielzahl gegenläufiger Interessen, insbesondere der anderen Beitragszahler und der Aufgabenträger, sowie komplexer Berechnungslagen Rechnung tragen.

Der Aufgabe des demokratisch legitimierten Parlaments als der Herzkammer des politischen Systems entspricht es, den Grundkonsens auszuloten, der einer gerechten Abwägung der widerstreitenden Interessen entspricht. Eine absolute Grenze lässt sich insoweit verfassungsrechtlich nicht scharf ziehen. Dem Gesetzgeber steht ein weiter politischer Gestaltungsspielraum zu.⁸⁹ Überprüfen lässt sich seine Findungsmacht nur darauf, ob der zulässige Korridor erkennbar überschritten ist. Dieser ist vor allem durch zwei Grenzen umhegt: das Verhältnismäßigkeitsprinzip (aa) und den Gleichheitssatz des Art. 3 I GG, insbesondere den Gedanken der Systemgerechtigkeit (bb).

aa) *Verhältnismäßigkeit – Abwägung zwischen den berechtigten Interessen des Einzelnen und der Gemeinschaft der Beitragsschuldner sowie der Aufgabenträger.* Bei der Festsetzung der Frist, die den Aufgabenträgern zur Durchsetzung ihrer Forderungen zur Verfügung steht, darf der Gesetzgeber nicht deutlich über das hinausgehen, was zur Zielerreichung, insbesondere zur Herstellung von Abgabengerechtigkeit und

Belastungsgleichheit, geeignet, erforderlich und angemessen ist.⁹⁰ Vielmehr muss er mit der Festsetzung einer Ausschlussfrist einen zumutbaren und angemessenen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen herstellen.

(1) *Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit als Ausdruck der Rechtssicherheit und Selbstbestimmung des Einzelnen über den eigenen Lebensentwurf.* Grundsätzlich genießt der Einzelne kein schutzwürdiges Vertrauen, eine öffentliche Leistung auf Dauer ohne Gegenleistung zu erhalten.⁹¹ Er kann nicht damit rechnen, dass der Staat auf die Geltendmachung eines Anspruchs verzichtet, der auf den Ausgleich eines empfangenen Vorteils gerichtet ist.

Eine als Beitragssatzung erlassene Norm löst zwar ein Grundvertrauen darauf aus, nur auf dieser Basis zur Beitragserhebung herangezogen zu werden. Auf den durch eine ungültige Norm erzeugten Rechtsschein darf der Abgabepflichtige sich allerdings nicht ohne Weiteres verlassen. Der Staat ist nicht uneingeschränkt gehindert, eine nichtige Bestimmung rückwirkend durch eine rechtlich nicht zu beanstandende Norm zu ersetzen.⁹²

Der Gesetzgeber darf den Einzelnen umgekehrt aber nicht auf Dauer im Unklaren darüber lassen, ob er noch damit rechnen muss, zu einer geschuldeten Ausgleichsleistung herangezogen zu werden. Welcher Zeitraum noch zumutbar ist, bestimmt sich danach, in welchem Umfang die Unsicherheit über die Beitragsforderung sich auf die Selbstbestimmung des Einzelnen über den eigenen Lebensentwurf und seinen Vollzug auswirkt. Das Gebot der Rechtssicherheit steht insoweit in enger Wechselbeziehung mit der Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG.⁹³ Es geht in dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit auf.⁹⁴

Mit diesen Schutzvorstellungen ist jedenfalls eine Frist nicht in Einklang zu bringen, welche die durchschnittliche (Rest-) Lebenserwartung der Pflichtigen typischerweise überschreitet. Das engt die maximal zulässige Fristlänge bereits ein Stück weit ein: Eine Frist von 60 Jahren wäre danach jedenfalls unzulässig.⁹⁵ Denn wer – wie der Durchschnitt der Hauskäufer in Deutschland⁹⁶ – im Alter von 34 Jahren seine erste Immobilie erworben hat, würde dann das Ende der

85 Im Falle der Ersetzung einer ungültigen Satzung mit Wirkung für die Zukunft beginnt die Festsetzungsverjährungsfrist mit Ablauf des achten Kalenderjahres – ausgehend von dem Kalenderjahr, welches auf das Jahr folgt, in dem die Beitragsschuld nach Maßgabe der ungültigen Satzung entstanden wäre (§ 15 I Nr. 4 b, cc Spstr. 3 ThürKAG).

86 Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und anderer Gesetze, LT-Drs. 5/6711, 11.

87 BVerfGE 133, 143 (161) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 57 aE.

88 Vgl. BVerfGE 133, 143 (157 f.) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 50.

89 BVerfGE 133, 143 (161) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 56.

90 In diesem Sinne BVerfGE 132, 302 = NJW 2013, 145 (147) = NZG 2013, 834 Rn. 63, bezogen auf einen Fall unechter Rückwirkung; für das Unionsrecht ausdrückl. etwa EuGH (4. Kammer), Slg. 2011, I-3545 Rn. 37.

91 Vgl. etwa OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2008, 369 (372 f.). Zustimmung BVerwG, Beschl. v. 14.7.2008 – 9 B 22/08, BeckRS 2008, 37336; seine Rspr. bestätigend OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 1.3.2012 – OVG 9 S 9.12, BeckRS 2012, 48221.

92 BVerfGE 7, 89 (94) = NJW 1957, 1395 Ls.; BVerfGE 13, 261 = NJW 1962, 291 = NJW 1962, 730 Ls.; BVerfG, DStR 2014, 520.

93 BVerfGE 133, 143 (157 f.) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 50 f.

94 BVerfGE 133, 143 (156) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 44.

95 Da selbst titulierte Ansprüche spätestens nach 30 Jahren verjähren (vgl. insb. § 53 II VwVG), wäre eine solche Ausschlussfrist für die Entstehung geltend zu machender Ansprüche auch grundsätzlich systemwidrig.

96 So das Ergebnis einer internationalen Vergleichsstudie zum Thema „Wohnen und Immobilienfinanzierung“ im Auftrag der ING-DiBa-AG vom September 2012, abrufbar unter https://www.ing-diba.de/imperia/md/content/pw/content/presse/studie_wohnen_und_immobilienfinanzierung_2012.pdf (19.3.2014).

Forderungsfrist regelmäßig nicht mehr erleben. Er müsste während seiner gesamten verbleibenden Lebenszeit seine Dispositionen an einer möglichen Forderungslast ausrichten.

Aber auch eine Zeitdauer von insgesamt 30 Jahren für die Geltendmachung einer Beitragsforderung nach Entstehen der Vorteilslage bewegt sich an einer verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze. Denn sie erfüllt die berechnete Erwartung, innerhalb „geraumer Zeit“ Rechtsklarheit zu erlangen, grundsätzlich nicht mehr ohne Weiteres.⁹⁷ 30 Jahre bilden den Zeitraum einer Generation. Heutigem mobilen Lebenszuschnitt entspricht es, dass Häuser oft nicht mehr über einen Zeitraum von 30 Jahren von ein und derselben Lebens- und Familiengemeinschaft genutzt werden.⁹⁸ Vielmehr wechseln Grundstücke durchschnittlich in einem Zeitraum von 8–12 Jahren den Eigentümer.⁹⁹ Unter Zugrundelegung einer 30-jährigen Frist muss der durchschnittliche deutsche Hauskäufer während nahezu seines gesamten Erwerbslebens, das ihm Rücklagen anzusparen ermöglicht, mit einer Beitrags-erhebung rechnen. Davon geht eine nicht unerhebliche Einwirkung auf die finanzielle Planungsfreiheit des durchschnittlich zahlungskräftigen Bürgers aus: Die Höhe der bei Herstellungsbeiträgen typischerweise durchzusetzenden Zahlungsverpflichtungen zwingt den Schuldner zu langfristigen Dispositionen. Das bedarf besonderer Rechtfertigung.

Derjenige, der ein Haus erworben hat, profitiert zwar langfristig von den Vorteilen, die Investitionen in leitungsgebundene Anlagen ihm verschaffen. Das legitimiert eine längere Bindung an eine Ausgleichspflicht.¹⁰⁰ Grundsätzlich hat er auch kein besonderes wirtschaftliches Interesse an einer möglichst zeitnahen Geltendmachung der Abgabeforderung. Denn die Zahlung limitiert seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Entscheidend ist für ihn aber, einschätzen zu können, wann und wie lange er mit einer Inanspruchnahme rechnen muss. Gleichzeitig hat er ein nachvollziehbares Interesse daran, dass ausstehende Geldzahlungen sich nicht langfristig summieren, und nicht über Gebühr zu einer Aufbewahrung von Belegen und Nachweisen verpflichtet zu sein. Mit jedem Jahr, das verstreicht, verschlechtert sich – wenn auch angesichts der Nachweispflicht des Abgabengläubigers nur eingeschränkt¹⁰¹ – die Beweissituation, insbesondere die Möglichkeit, diejenigen Sachverhalte aufzuklären, welche auf ein Verhalten des Verpflichteten zurückzuführen sind (bauliche Veränderungen etc) und zu seiner Entlastung beitragen können.¹⁰²

(2) *Abgabengerechtigkeit und Belastungsgleichheit aller Vorteilsempfänger innerhalb der Finanzierungsgemeinschaft.* Anschlüsse an das öffentliche Ver- und Versorgungsnetz verschaffen einzelnen Personen und Personengruppen individuell zurechenbare und messbare wirtschaftliche Vorteile. Diese soll nach der Wertung des Gesetzgebers nicht der vorrangig mit Steuermitteln befüllte allgemeine Haushalt, sondern der Personenkreis finanzieren, dem der besondere Vorteil zufließt.¹⁰³ Das entspricht dem Leitgedanken des finanzwirtschaftlichen Äquivalenz- und Verursachungsprinzips. Den Aufgabenträgern steht die Entscheidung, ob sie Abgaben erheben wollen, daher nicht frei. Vielmehr trifft sie eine grundsätzliche gesetzliche Verpflichtung, Herstellungsmaßnahmen über Abgaben zu finanzieren.

Alle Anschlussnehmer innerhalb der Einrichtung, etwa eines Wasser- oder Abwasserzweckverbandes, bilden eine Finanzierungs- und Verantwortungsgemeinschaft. Deren Mitglieder haben ein legitimes Interesse an einer verursachergerechten Verteilung der Kostenlast. Können die Aufgabenträger Teile der Verpflichteten nicht zum Ausgleich des empfangenen Vorteils heranziehen, bricht ihnen nicht nur ein Teil der

Kalkulationsgrundlage weg und bringt sie das im Hinblick auf die dann erforderliche kreditierte Vorfinanzierung des Investitionsaufwandes schnell in wirtschaftlich schwieriges Fahrwasser.¹⁰⁴ Es nötigt sie auch dazu, diese Ausfälle über die laufenden Einnahmen der Benutzungsgebühren zu kompensieren. Das zieht höhere Benutzungsgebührensätze für alle anderen Anschließer nach sich und löst damit einen Gerechtigkeitskonflikt aus. Zwischen beiden Abgabentypen besteht insoweit ein Konnex.¹⁰⁵ Fallen Beitragszahlungen von Altanschlüßern aus, tragen Neuanschlüßer im Ergebnis die Abgabeverpflichtungen der Altanlieger, die gleichwohl an den Vorteilen partizipieren.¹⁰⁶ Durch ihre Heranziehung zu Anschlussbeiträgen und Benutzungsgebühren für Anteile am Gesamtaufwand, die sie bereits mit der Beitragsleistung entgolten haben, werden die Neuanschlüßer im Ergebnis doppelt zur Kasse gebeten. Ein und dieselbe Aufwandsposition darf aber nicht durch einen Beitrag umgelegt und zusätzlich noch in voller Höhe als Kostenposition in die Berechnung der Benutzungsgebühr eingestellt werden.¹⁰⁷ Die Aufgabenträger sind im öffentlichen Interesse gehalten, Beitragsausfälle zu vermeiden sowie Abgabengerechtigkeit als „Höchstwert der Abgabengestaltung“¹⁰⁸ unter den Abgabeschuldnern (Art. 3 I GG)¹⁰⁹ walten zu lassen.¹¹⁰ In der gleichmäßigen Heranziehung der Vorteilsempfänger drückt sich der Gedanke der

97 Darauf kann auch der Umstand hindeuten, dass in dem bayerischen Fall, über den das *BVerfG* (*BVerfGE* 133, 143) entschieden hat, zwischen dem rückwirkenden Inkrafttreten der wirksamen Satzung und dem Beitragsbescheid neun Jahre (bzw. zwischen dem Eintritt der Vorteilslage und dem Beitragsbescheid 12 Jahre) verstrichen waren (vgl. aber auch Fn. 220).

98 Vgl. dazu und zu den rechtlichen Konsequenzen bereits *Kämmerer/Martini*, *BauR* 2007, 1337 (1346).

99 Vgl. etwa *Sven Hornauf* iRd brandenburgischen Gesetzesanhörung. Vgl. das Protokoll – Teil 2 (o. Fn. 4), 35.

100 Der Aufgabenträger ist gesetzlich verpflichtet, diese Investitionen zu refinanzieren – allerdings nicht notwendig im Wege des Beitrags. Regelmäßig hat er auch die Wahl reiner Gebührenfinanzierung über die laufenden Nutzungen der Einrichtung [vgl. dazu auch I. 2. b) aa) (2)]. Manch ein Bürger kann insofern im Vertrauen darauf leben, seinen Finanzierungsbeitrag durch Gebühren zu erbringen. Darauf kann er sich indes jedenfalls dann nicht mehr berufen, wenn der Aufgabenträger in überschaubarem Zeitraum eine Beitragssatzung erlassen hat.

101 Im Allgemeinen spielt der Gesichtspunkt der Beweisnot im öffentlichen Recht eine untergeordnete Rolle. Denn die Vorgänge sind anhand von Akten nachvollziehbar; der Staat als Anspruchsgläubiger ist zum Nachweis der Forderung und ihrer Grundlagen verpflichtet. Diejenigen Gesichtspunkte, die der Abgabenschuldner zu seiner Entlastung vortragen kann, verlangen umgekehrt aber auch von ihm Nachweise. Da die Aktenführung der Behörden anders als die private Buchführung strengen gesetzlichen Anforderungen unterworfen ist, kann es hier im Ergebnis auch zu einer strukturellen Asymmetrie der Nachweismöglichkeiten kommen.

102 Vgl. etwa *BVerwGE* 102, 33 (37) = *NJW* 1997, 1321 = *NVwZ* 1997, 685 Ls.

103 *OVG Berlin-Brandenburg*, *LKV* 2008, 369 (372).

104 Vgl. auch *OVG Frankfurt (Oder)*, *LKV* 2004, 555 (556).

105 Vgl. auch bspw. § 6 II 5 *BbgKAG*: Das Beitragsaufkommen, das der Aufgabenträger neben Gebühren zur Refinanzierung seiner Investitionen erhält, ist bei der Kalkulation als Abzugskapital zu berücksichtigen.

106 *Schmidt-Wottrich*, *LKV* 2008, 355 (356).

107 *BVerwG*, *NVwZ* 1992, 668 (669); *OVG Berlin-Brandenburg*, *LKV* 2008, 377 (378); *Hentschke*, *LKV* 2009, 248 (253).

108 *Steiner*, *LKV* 2009, 254 (257).

109 Vgl. dazu etwa *BVerwG*, *NVwZ* 1982, 622 (623); *BVerfG*, *NVwZ* 2014, 1448 (1450) = *BeckRS* 2014, 53923 Rn. 46 ff. sowie allgemein unter I. 2. b) bb).

110 Vgl. etwa Art. 62 II Nr. 1 *BayGO*. Der brandenburgische Gesetzgeber etwa drückt dementsprechend wie andere Landesgesetzgeber an verschiedenen Stellen deutlich den normativen Willen aus, auf die Erhebungsmöglichkeit für Beiträge nicht verzichten zu wollen. So sieht § 12 III a 1 *BbgKAG* vor, dass bei der Erhebung von Anschlussbeiträgen im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung die Festsetzungsverjährungsfrist frühestens mit Ablauf des 31.12.2011 endet, es sei denn, es war bereits zum 2.10.2008 Festsetzungsverjährung eingetreten (§ 12 III 2 *BbgKAG*). Ähnlich hat auch das *OVG Magdeburg*, *Urt. v. 25.1.2012* – 4 L 240/10, *BeckRS* 2012, 47803, für den rückwirkenden Beginn der Festsetzungsverjährungsfrist eine besondere Rechtfertigung verlangt.

gemeinsamen Verantwortung aller Anschlussnehmer für die Finanzierung des Gesamtaufwandes aus.¹¹¹

Gerechtigkeitslücken zwischen denjenigen, die Leistungen zur Finanzierung eines Investitionsaufwandes durch Beiträge erbracht haben, und denjenigen, die das nicht getan haben, lassen sich grundsätzlich durch einen gespaltenen Gebührensatz schließen.¹¹² Der Gesetzgeber ermöglicht den Aufgabenträgern, zwischen Altanschlüssen und Neuanschlüssen zu differenzieren. Da dies in den Augen der Betroffenen schnell neue Ungerechtigkeiten schafft, erfreute sich dieser Weg in der Vergangenheit bei den Verbänden freilich nicht besonderer Beliebtheit. Zulässigerweise beschreiten lässt er sich überdies nur insoweit, als die Spaltung der Beitragssätze das Erlöschen einer Forderung und damit den vom Grundsatz der Rechtssicherheit ausgehenden Schutz nicht vollständig konträrkt: Die Aufgabenträger dürfen einmal erloschene Beiträge, die nicht mehr durchgesetzt werden können, nicht im Gewand anderer Abgaben wieder zu neuem Leben erwecken.¹¹³ Denn anders als im Zivilrecht sind öffentlich-rechtliche Forderungen nach Verjährung nicht lediglich einredebehaftet, sondern erloschen (vgl. etwa § 12 I Nr. 5 a BbgKAG iVm § 232 AO, § 47 AO).

(3) *Abgabentypische Hindernisse der Anspruchsdurchsetzung.* Zusätzlich zur Belastungsklarheit und -gleichheit verdichtet einerseits das Bedürfnis des Staates nach Ordnung und Planbarkeit sowie Sicherung des Gleichgewichts öffentlicher Haushalte und allgemein das Bedürfnis, offene Rechtsverhältnisse und offene Forderungen binnen überschaubarer Frist abzuwickeln und einzutreiben, das Geflecht der heterogenen Interessen.¹¹⁴ Angesichts der langen Zeiträume, auf die Investitionen in Anlagen der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung angelegt sind, und angesichts der Komplexität des Verteilungsmechanismus, welcher der Erhebung von Beiträgen zu Grunde liegt, ist andererseits gerade bei Anschlussbeiträgen eine längere Erhebungsfrist als bei anderen Abgabenerhebungen sachlich gerechtfertigt (α). Diese darf ihren Schonraum aber nicht unbegrenzt um den Preis eines dysfunktionalen Anreizmodells erkaufen, das dem Bürger Risiken aufbürdet, die nicht in seinen Verantwortungsbereich fallen (β).

a) *Sachliche Gründe für eine längere Erhebungsfrist.* Die kommunalen Aufgabenträger benötigen eine angemessene Zeit, ihr Finanzierungsmodell zu erstellen, die Kalkulation durchzuführen und die erforderlichen Satzungen zu erlassen.¹¹⁵ Das Verfahren, das der Ermittlung der prognostizierten Aufwendungen bis zum Ablauf des Planungshorizonts der Forderung und des ihr zu Grunde liegenden Sachverhalts vorausgeht, sowie die darin integrierten Verfahrensschritte erweisen sich regelmäßig als komplex. Das macht die Satzungen, auf welche die Beitragserhebung gründet, überaus fehleranfällig.

Mitunter sind für die Erhebung eines Beitrags weitere tatsächliche Maßnahmen, etwa ein Grunderwerb, erforderlich. Dieser kann in einem Enteignungsverfahren Jahre brauchen. Hinzu kommt in den neuen Bundesländern oftmals die Schwierigkeit, den Beitragsschuldner zu ermitteln. Bei ungeklärter Vermögenszuordnung und Rückübertragungsansprüchen,¹¹⁶ wie sie die Vermögenslage nach der Deutschen Einheit im Osten Deutschlands prägten, kann das bei sehr eng gesetzter Ausschlussfrist ein substanzielles Ausfallrisiko auslösen.

β) *Zurechenbarkeit von Erhebungsmängeln zur Verantwortungssphäre: Anreizwirkung des Erhebungssystems.* Versäumnisse eines Aufgabenträgers bei der Abgabenerhebung

gewähren diesem bislang eine besondere Verschonungspause zeitlichen Schutzes, der ihn vor dem Wegfall seines Rechts zur Forderungsdurchsetzung bewahrt: Bleibt er vollständig untätig oder erlässt er eine fehlerhafte Satzung, ist er (mit Ausnahme der Verwirkungsgrenze) bislang keinen zeitlichen Schranken unterworfen. Erlässt er demgegenüber entsprechend seiner Bindung an Recht und Gesetz zeitnah eine rechtmäßige Beitragssatzung, stehen ihm zur Eintreibung der Forderung max. vier Jahre zur Verfügung.¹¹⁷

Von diesem Regelungsmuster kann eine dysfunktionale Stimuluswirkung ausgehen: Es setzt unter Umständen Anreize, unwirksame Satzungen zu erlassen und sich auf eigenes rechtswidriges Verhalten zu berufen, um eine Forderung durchsetzen zu können, oder eine wirksame Beitragssatzung erst mit erheblicher Verzögerung zu erlassen,¹¹⁸ beginnt die Beitragspflicht, die den Lauf der Verjährung in Gang setzt, doch erst mit einer wirksamen Satzung. In der öffentlichen Wahrnehmung¹¹⁹ ist dadurch teilweise der Verdacht entstanden, dass dies manch einen Zweckverband in Ost und West dazu veranlasst hat, bewusst rechtsfehlerhafte Satzungen zu erlassen, um einen bequemen zeitlichen Puffer zur Geltendmachung der Forderung zur Verfügung zu haben.¹²⁰

Verfassungsgerechter Abwägung des Gesetzgebers entspricht es, dem Aufgabenträger nur so lange Zeit für die Durchsetzung seiner Forderung einzuräumen, wie sich dies unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten als erforderlich erweist. Sonst leistet er einer Trägheit der Forderungsdurchsetzung und einem Verstoß gegen das Gebot der Gesetzmäßigkeit normativen und exekutiven Handelns Vorschub.¹²¹ Die Feh-

111 Vgl. Steiner, LKV 2009, 254 (257).

112 OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 3.12.2003 – 2 A 417/01, BeckRS 2004, 24887; OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2008, 377 (378); OVG Münster, DVBl 1981, 831.

113 Zum Verbot abgabenrechtlicher Doppelbelastung: BVerwG, NVwZ 1992, 668 (669); OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2008, 369 (370).

114 BVerGE 132, 324 (325) = LKV 2009, 129 (130); OVG Weimar, LKV 2006, 178 (179 f.).

115 Zu den Auswirkungen dieses Aspekts insbesondere BFHE 225, 525 = BeckRS 2009, 24003766; BVerwGE 132, 324 (329 f.) = LKV 2009, 129 (132 Rn. 17) = NJW-RR 2009, 950 Ls.; Guckelberger (o. Fn. 47), 594: „Der Gesetzgeber würde sich widersprüchlich verhalten, wenn er einen Anspruch einer so kurzen Verjährungsfrist unterwirft, dass ihn der Berechtigte meistens nicht rechtzeitig geltend machen kann. Unzulänglich wäre daher eine gesetzliche Regelung, nach welcher bestimmte Ansprüche in der Regel schon vor ihrer Entstehung verjährt wären“.

116 Für diejenigen Konstellationen, in denen der Anspruchsgläubiger eine Forderung deshalb nicht geltend machen kann, weil er den Anspruch oder seinen Schuldner nicht kennt, hält das Gesetz durchaus analogie-fähige Regelungen vor: Nach § 199 IV BGB verjähren Ansprüche dann, wenn der Anspruchsinhaber ohne Kenntnis oder in grob fahrlässiger Unkenntnis über den Anspruch oder seinen Anspruchsgegner war, in zehn Jahren von ihrer Entstehung an. Der Anspruchsgegner soll dadurch davor geschützt werden, noch nach Ablauf einer erheblichen Zeitspanne in Anspruch genommen zu werden, obwohl er damit nicht mehr rechnen musste. Eine Analogie zu der 10-jährigen Verjährungsfrist des § 199 IV BGB erweist sich für das öffentliche Recht als allgemeine Regelfrist grundsätzlich als sachgerecht. In diese Richtung auch Guckelberger (o. Fn. 47), 595.

117 Vgl. die Nachw. in Fn. 17.

118 OVG Frankfurt (Oder), LKV 2001, 132 (134).

119 Vgl. etwa <http://www.vdgn.de/vdgn-journal/2013/vdgn-journal-1-2013/beitrag/wie-die-altanschlusser-beitrag-e-erfunden-wurden/> (17.4.2014).

120 Eine wirtschaftlich agierende Gemeinde muss ein Interesse daran haben, zügig eine wirksame Satzung zu erlassen, um offene Beiträge einzufordern und so die Finanzierungslast zu mindern. Allerdings kann gerade das Wissen um die weitere Möglichkeit der Forderungsdurchsetzung dazu verleiten, gleichsam eine Vorratshaltung bei der Forderungsdurchsetzung zu betreiben.

121 Ähnlich auch aus unionsrechtlicher Perspektive im Hinblick auf eine 30-jährige Verjährungsfrist, die Deutschland seinen Behörden zum Vollzug des Unionsrechts eingeräumt hat, EuGH, C-201/10, Slg. 2011, I-3545 = BeckRS 2011, 80457 Rn. 43. Er ist der Auffassung, „dass es über das für eine sorgfältige Verwaltung Erforderliche hinausgeht, den Behörden“ für die Maßnahme einer Rückforderung „eine Frist von 30 Jahren einzuräumen“.

lerquellen, welche die zeitverzögerte Heranziehung von Abgabeschuldern auslösen, fallen grundsätzlich auch nicht in die Verantwortungssphäre des Abgabeschuldners. Dass eine Beitragsschuld mangels wirksamer Satzung nicht entstanden ist, ist ihm nicht zurechenbar. Ein Aufgabenträger, der entweder keine Beitragssatzung erlassen hat oder dies zwar getan, aber nicht binnen der vierjährigen Festsetzungsverjährungsfrist einen Beitragsbescheid erlassen hat, verdient gegenüber dem Interesse des Abgabeschuldners insofern nur eingeschränkt Schutz.¹²²

(4) *Vertrauensschutz der Aufgabenträger.* Die Aufgabenträger konnten allerdings auf der Grundlage der bisherigen Rechtslage davon ausgehen, dass sie Beitragsschuldner – auch Altanschießer – noch lange Zeit nach Eintritt einer Vorteilslage in Anspruch nehmen, insbesondere unwirksame Satzungen durch Inkraftsetzen einer wirksamen Satzung heilen können, ohne den Beitragsanspruch zu verlieren. Daraus erwächst eine schutzwürdige Position und damit ein verfassungsrechtliches Gebot, einerseits einen effektiven Gesetzesvollzug zu gewährleisten, andererseits einen Anspruchsverlust grundsätzlich zu vermeiden. Entzieht der Gesetzgeber Aufgabenträgern unversehens das Recht, ausstehende Beiträge einziehen zu dürfen, indem er eine Forderung, die bspw. älter als 15 Jahre ist, für nicht mehr durchsetzbar erklärt, zerstört er nachvollziehbare Vertrauenserwartungen und die Chance, kommende Handlungsverpflichtungen der Aufgabenträger zu erfüllen, welche die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verbürgt.¹²³

Wegen möglicher Ausfälle, die Aufgabenträger unter Umständen zu gewärtigen haben, können sie sich jedoch – entgegen ihrer bisweilen geäußerten eigenen Hoffnung¹²⁴ – regelmäßig nicht auf Ansprüche aus dem Konnexitätsprinzip (vgl. bspw. Art. 71 III BWVerf.; Art. 78 III NRWVerf.) berufen. Es schützt die Aufgabenträger zwar davor, Aufgaben erfüllen zu müssen, ohne dass das Land zugleich deren Finanzierung sichert. Das Konnexitätsprinzip bezieht sich aber auf Mehrbelastungen kommunaler Haushalte, die (anders als hier) durch die Auferlegung *neuer* Aufgaben oder die Veränderung *bestehender* Aufgabenumfänge (zur Erfüllung nach Weisung) entstehen.¹²⁵ Dass die Abgabenerhebung in der Vergangenheit nicht erfolgte, ist darüber hinaus nicht alleine dem Landesgesetzgeber, sondern auch dem Verantwortungsbereich der Aufgabenträger zurechenbar.¹²⁶

Denkbar sind freilich andere Haftungstatbestände, die eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, insbesondere des Schutzes der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung (Art. 28 II 3 GG) und des Abgabenerhebungsrechts (vgl. etwa Art. 73 III BWVerf.) abwenden.¹²⁷ Solche Ansprüche entstehen aber nur, wenn das Land die Interessen der kommunalen Aufgabenträger in dem komplexen Abwägungsgeflecht unterschiedlicher geschützter Positionen in unangemessener Weise unberücksichtigt lässt.

Der brandenburgische Gesetzgeber hat in seinem § 19 II und III BbgKAG, anders als die anderen Bundesländer, nunmehr einen Ausgleichstatbestand geschaffen.¹²⁸ Mehrbelastungen, die den Gemeinden dadurch entstehen, dass sie offene Forderungen nicht mehr rechtzeitig geltend machen können, gleicht das Land aus, wenn die Gemeinden kein Verschulden trifft. Das setzt dann voraus, dass diese alle zumutbaren Anstrengungen unternommen haben, die Forderung durchzusetzen.

(5) *Zwischenergebnis.* Eine insgesamt 18-, 20- bzw. 25-jährige Fristlänge für die Durchsetzung von Anschlussbeiträgen, wie sie die Länder Brandenburg, Sachsen und Bayern als Reaktion auf den Beschluss des *BVerfG* normiert haben,

erweist sich im Regelfall als nicht zwingend erforderlich. Die Sondersituation der Deutschen Einheit hat in den neuen Bundesländern aber einen langen Zeitraum der Rechtsunsicherheit mit zahlreichen Durchsetzungshindernissen geschaffen. Sowohl in Ost als auch West konnten die Aufgabenträger bisher auch darauf vertrauen, noch nicht wirksam entstandene Forderungen zeitlich grundsätzlich unbegrenzt geltend machen zu können. Unter diesen Vorzeichen entspricht es einem angemessenen Ausgleich der Interessen, den kommunalen Aufgabenträgern die Möglichkeit zu eröffnen, im Anschluss an den für die bisherige Rechtspraxis und Rechtsprechung überraschenden Beschluss des *BVerfG* noch offene Beitragsforderungen binnen knapper Frist durchzusetzen. Nach dieser Übergangszeit ist pro futuro im Regelfall aber eine kürzere Höchstfrist angezeigt, die für die betroffenen Beitragsschuldner Rechtssicherheit herstellt und bei den bislang untätigen Aufgabenträgern für die Zukunft Handlungsdruck zur Beitragseinforderung aufbaut.

Brandenburg räumt den Aufgabenträgern die Möglichkeit zur Durchsetzung von Altforderungen bis zum Jahresende 2015, Sachsen bis 2019 ein. Eine Übergangsfrist von fünf Jahren bewegt sich an der Grenze des zur Durchsetzung von Forderungen unbedingt erforderlichen Zeitraums, war die Vorteilslage doch in vielen Fällen in den frühen neunziger Jahren entstanden. Auch die generelle Gewährung einer Durchsetzungsfrist von 20 Jahren in Bayern ist durch sachliche Umstände nicht uneingeschränkt gerechtfertigt.¹²⁹ Zwar darf der Gesetzgeber auch hier den Aufgabenträgern eine Eintreibung ihrer noch offenen Forderungen innerhalb überschaubaren Zeitraums im Anschluss an den Beschluss des *BVerfG* ermöglichen. Eine pauschale Fristlänge von 20 Jahren schießt aber regelmäßig über die Erfordernisse unverzüglicher, berechtigter Vertrauensinteressen der Aufgabenträger sichernder Forderungsdurchsetzung hinaus. Sie ist weder für alle Zukunft und alle Abgabenarten vonnöten noch besteht in Bayern eine wendebedingte Sondersituation wie in den neuen Bundesländern. Den Aufgabenträgern wäre es bei Abwägung der widerstreitenden Interessen trotz der im Einzelfall bestehenden besonderen Komplexität abgabenrechtlicher Verteilungsmodelle bei den meisten Abgabenarten möglich und zumutbar, ihre Forderungen zu einem früheren Zeitpunkt durchzusetzen. Eine gesetzliche Höchstfrist ist zwar auf eine Pauschalierungsleistung angewiesen, die auch atypische Sonderfälle erfasst. Eine allgemeine Höchstfrist von 20 Jahren, um eine Forderung im Anschluss an eine tatsächliche Vorteilslage zur Entstehung zu bringen, bewegt sich aber an einer verfassungsrechtlich kritischen Grenze.

122 Typischerweise schließt in der allgemeinen Rechtsordnung jedes auch geringe eigene Verschulden die Möglichkeit zur Berufung auf einen Hemmungstatbestand, insbesondere etwa die „höhere Gewalt“, aus. Vgl. dazu o. Fn. 81.

123 Zwar können die Aufgabenträger ihre Aufgaben auch durch Benutzungsgebühren finanzieren. Soweit der Gesetzgeber ihnen für Altfälle Beitragsfinanzierungswege bewusst versperrt hat, dürfen die Aufgabenträger diese Wertung aber nicht über den Umweg einer Umgestaltung des Finanzierungsmodells konterkarieren. Vgl. dazu auch bereits I. 2. b) aa) (2) aE.

124 Vgl. etwa Stellungn. des Landkreistages Brandenburg für den Innenausschuss des brandenburgischen Landtags vom 22.5.2013 zur Änderung des BbgKAG, Protokoll – Teil 2 (o. Fn. 4), 42.

125 Vgl. etwa Art. 97 III 1 u. 3 BbgVerf.

126 Die Länder trifft zwar eine Verpflichtung rechtsaufsichtlicher Kontrolle. Diese entlastet die Gemeinden aber nicht von ihrer Eigenverantwortung.

127 Vgl. dazu etwa *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 612 Ls. = LKV 2009, 267 Ls. = BeckRS 2009, 33212.

128 Einen solchen auch für die anderen Bundesländer fordernd: *Bücken-Thielmeyer/Fenzel*, LKV 2014, 241 (248).

129 AA wohl *Driebehaus* in *ders.*, Kommunalabgabenrecht, 50. EL (März 2014), § 8 NRWKAG Rn. 487 d; *Bücken-Thielmeyer/Fenzel*, LKV 2014, 241 (248).

bb) *Gleichheitssatz – Systemgerechtigkeit des Fristensystems.* Bei der Ausgestaltung der Festsetzungsfrist darf der Gesetzgeber nicht einzelne Gruppen von Abgabeschuldnern gegenüber anderen Schuldnern ohne erkennbaren Sachgrund unterschiedlich behandeln. Divergierende Fristläufe müssen sich vielmehr auf einen nachvollziehbaren Grund zurückführen lassen. Diese dürfen insbesondere nicht in inneren Widerspruch zur Gesamtkonzeption des Regelungssystems treten, dem sie angehören und welches sich der Gesetzgeber selbst vorgegeben hat: Ein einmal gewähltes System muss der Gesetzgeber konsequent und folgerichtig fortführen.¹³⁰ Gleichbehandlung verlangt dabei nicht Uniformität, sondern Gleichmäßigkeit des Maßstabes. Jede Systemdurchbrechung erhöht aber die Rechtfertigungslast.¹³¹

Im Vergleich zu sonstigen Durchsetzungsfristen sind die Ausschlussfristen des neuen Abgabenrechts der Länder Bayern, Brandenburg, Sachsen und Thüringen lang. Im Allgemeinen setzt das Bundes- und Landesrecht der Durchsetzung von Forderungen deutlich kürzere Fristen (2). Aber auch längere Fristläufe sind ihm nicht unvertraut (1).

(1) *Anwendungsbereich 30-jähriger Verjährungsfristen im öffentlichen Recht.* Für Ansprüche, deren Höhe feststeht und die bereits titulierte sind, sieht das öffentliche Recht (wie auch das Zivilrecht)¹³² grundsätzlich 30-jährige Verjährungsfristen vor. Das gilt insbesondere für *bestandskräftige* Verwaltungsakte (§ 53 II 1 VwVfG, § 52 II SGB X). Die Ausgangssituation, die diesen Fristen zu Grunde liegt, unterscheidet sich aber substantiell von den klassischen Fallkonstellationen noch offener Abgabenforderungen: Titulierte Ansprüche legen dem Verpflichteten sowohl hinsichtlich „Ob“ als auch „Wie“ klare Leistungspflichten auf. Wer einen Anschlussbeitrag schuldet, bleibt demgegenüber (bislang) jedenfalls hinsichtlich der Höhe der Forderung bis zum Erlass einer wirkamen Beitragssatzung im Unklaren.

Die Frist von 30 Jahren versteht die Rechtsprechung des BVerwG zugleich als allgemeine Reservefrist für die Verjährung öffentlich-rechtlicher Forderungen.¹³³ Sie bildet jedoch den normativen – entgegen häufig vertretener Auffassung nicht analogiefähigen¹³⁴ – Ausnahmefall.¹³⁵

(2) *Vergleich zu Tatbeständen mit kürzerer Frist.* Regelmäßig unterliegt die Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Forderungen einer Höchstfrist von 3–10 Jahren.

So verjährt etwa der Anspruch auf Zahlung von Kosten nach dem VwKostG des Bundes nach drei Jahren (spätestens mit dem Ablauf des vierten Jahres nach der Entstehung [§ 20 I 1 VwKostG]). Für die Rücknahme und den Widerruf begünstigender Verwaltungsakte setzt der Gesetzgeber den Behörden gar eine Ausschlussfrist von einem Jahr (§ 48 IV, § 49 II 2, III 2 VwVfG). Für die Geltendmachung von Unfallfürsorgeansprüchen von Beamten sieht das öffentliche Recht eine Ausschlussfrist von zwei Jahren vor (§ 45 I BeamtVG), für die Geltendmachung beamtenrechtlicher Ansprüche auf Reisekostenvergütung eine Frist von einem halben Jahr (§ 3 I 2 BRKG) und für den Sonderausgabenabzug der Riester-Rente eine Ausschlussfrist von zwei Jahren (§ 10 a I 1 EStG). Ansprüche auf Zahlung bzw. Rückerstattung von Gerichtskosten verjähren regelmäßig innerhalb von vier Jahren (§ 5 I und II GKG; § 17 I und II KostO; § 8 I und II GVKostG).

Im Sozialrecht unterliegen Ansprüche auf Sozialleistungen grundsätzlich einer Verjährungsfrist von vier Jahren (§ 45 I SGB I). Die Sozialgerichte wenden diese sozialrechtliche Regelverjährungsfrist auch dann an, wenn eine sozialrechtliche Vorschrift die Verjährungsfrage nicht ausdrücklich regelt.¹³⁶

Eine vierjährige Frist sieht der Gesetzgeber grundsätzlich auch für die Rückforderung von Schadensausgleichsleistungen vor (§ 349 V 4 und 5 LAG).¹³⁷ Der Kürze der Frist liegt jeweils die gesetzgeberische Wertung zu Grunde, dass sich der Schuldner in diesen Fällen auf die Verpflichtung nicht ohne Weiteres einstellen kann. Insbesondere ist ihm die Höhe der Forderung regelmäßig nicht bekannt. Diese muss vielmehr erst festgestellt werden.

Für Situationen formalisierter, auf Mitwirkung angelegter Veranlagungsverfahren, in denen sich, ähnlich wie im Falle der Altanschließer, der rechtserhebliche Sachverhalt regelmäßig erst nach langer Zeit klären lässt, setzt das öffentliche Recht im Unterschied zu Massenverfahren – entsprechend einem bereits in der Reichsabgabenordnung angelegten Grundgedanken – verlängerte Verjährungsfristen fest.¹³⁸ Eine Frist von zehn Jahren darf in der bestehenden Rechtsordnung allgemein als Regelfrist für diejenigen Fälle gelten, in denen die Geltendmachung eines Anspruchs auf Grund von Durchsetzungsschwierigkeiten unsicher ist¹³⁹ – so auch im Recht des Lastenausgleichs: Kommt der Verpflichtete einer Anzeigepflicht und der Verpflichtung, die zur Rückforderung erforderlichen Angaben zu machen, nicht nach, ist die Rückforderung nach zehn Jahren ausgeschlossen (§ 349 V 4 LAG). Ähnliches gilt auch im allgemeinen Steuerrecht, insbesondere im Falle von Steuerhinterziehungen: Der Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht verwehrt es den Steuerbehörden, den Steueranspruch ordnungsgemäß festzustellen. Der Anspruchsschuldner verdient in diesen Fällen keinen Schutz, von der Verantwortung für die Vorenthaltung einer dem Gemeinwesen geschuldeten Steuerschuld verschont zu bleiben.¹⁴⁰ § 169 II 2 AO setzt die Verjährungsfrist daher auf zehn Jahre, im Falle der Steuerverkürzung auf fünf Jahre fest.

Dass der Steuerhinterzieher zehn Jahre nach seiner Tat nicht mehr zur Steuerzahlung herangezogen werden kann, wohl aber (auch auf der Grundlage der bayerischen, brandenburgischen und sächsischen Neuregelung) der Schuldner eines

130 Vgl. etwa BVerfGE 9, 20 (28) = NJW 1959, 283; BVerfGE 34, 103 (115) = NJW 1973, 500; BVerfGE 36, 383 (394) zum (umstr.) Gebot der Folgerichtigkeit staatlichen Handelns etwa BVerfGE 115, 276 = NJW 2006, 1261 = NVwZ 2006, 679 Ls.; EuGH, Slg. 2011, I-8223 = EuZW 2011, 841 (845) = MMR 2012, 54 Rn. 56; Cornils, DVBl 2011, 1053 (1054 ff.); Grzeszick, VVDStRL 71 (2012), 51 ff.; Payandeh, AöR 136 (2011), 579 ff.

131 Vgl. dazu etwa Martini, Der Markt als Instrument hoheitlicher Verteilungslenkung, 2008, 638.

132 Eine lange, 30-jährige Verjährungsfrist sieht das BGB namentlich für Herausgabeansprüche aus Eigentum und anderen dinglichen Rechten (§ 197 I Nr. 1 BGB), rechtskräftig festgestellte Ansprüche (§ 197 I Nr. 3 BGB) sowie für Ansprüche aus vollstreckbaren Urteilen oder vollstreckbaren Urkunden (§ 197 I Nr. 4 BGB) vor. Gleiches gilt nach § 202 II (Ausschluss der Verjährungsverlängerung durch Rechtsgeschäft), § 438 I Nr. 1, § 852 S. 2 BGB sowie § 11 III UWG. Eine (allerdings nicht analogiefähige) Ausschlussfrist von 30 Jahren sehen auch § 801 I 1, § 900 I 1 und § 1954 IV BGB vor.

133 BVerwGE 132, 324 = NJW-RR 2009, 950 Ls.; dazu auch oben I. 1. b) bb) (1). Dieses versteht die Frist von 30 Jahren als letzte Höchstfrist, nicht aber als Regelfrist.

134 VGH München, KommJur 2014, 70 (71) = BeckRS 2013, 59259 Rn 22; vgl. auch VG Dresden, Urt. v. 14.5.2013 – 2 K 742/11, BeckRS 2013 51588 Rn. 42. Wie der VGH München auch Bücken-Thielmeyer/Fenzel, LKV 2014, 241 (244), welche die „gesetzgeberische Wertung (...) ohne weiteres auf die hier in Rede stehenden Fälle“ übertragen wollen.

135 So ausdrückl. auch Guckelberger (o. Fn. 47), 361.

136 Etwa BSGE 97, 84 (86) = BeckRS 2006, 45048; Lakkis, jurisPK-BGB, Bd. 1, 7. Aufl. 2014, § 195 Rn. 19.

137 In diesem Fall handelt es sich um eine Ausschlussfrist; vgl. dazu auch BVerwG, NVwZ-RR 2008, 732 (733) = LKV 2008, 465.

138 BVerwG, Buchholz, 451.175.3. VerstrG Nr. 5, S. 5 = BeckRS 1995, 31273819; BFH, Beschl. v. 16.10.1986 – V B 64/86, BeckRS 1986, 22007827.

139 Vgl. auch die Wertung des § 199 IV BGB; dazu auch Fn. 116.

140 Guckelberger (o. Fn. 47), 362.

kommunalen Beitrags, erscheint prima facie wie ein Wertungswiderspruch.¹⁴¹ Für die Festlegung von Verjährungsfristen für Steuern einerseits und Kommunalabgaben andererseits sind allerdings zum einen unterschiedliche, nicht aneinander gebundene Legislativebenen – einmal der Bund, einmal das Land – zuständig. Zum anderen hängt die Festsetzung einer Steuerschuld – anders als die Festsetzung einer Beitragsschuld – von dem Mitwirkungsbeitrag des Bürgers ab und unterliegt kürzeren Festsetzungsintervallen als die Investitionszyklen des Anschlussbeitragsrechts. Vor allem aber geht es im einen Fall um die Verjährung bereits entstandener Forderungen, im anderen Fall um die Höchstfrist, innerhalb derer ein materiell begründeter Vorteilsausgleichsanspruch spätestens zur Entstehung gelangen kann.

cc) *Zwischenergebnis.* Ein konsistentes System verjährungsrechtlicher Fristsetzungen lässt sich dem Recht der Bundesländer (ebenso wie dem Recht des Bundes) nicht entnehmen. Zu unterschiedlich sind dafür die betroffenen Regelungsgegenstände und jeweiligen gesetzlichen Regelungsziele. Verjährungsfristen knüpfen darüber hinaus an entstandene, nicht an noch festzusetzende Forderungen an; ihr Regelungskorsett lässt sich einem System gesetzlicher Höchstfristen für das Entstehen von Forderungen nicht überstülpen.

Dass der Erlass einer *wirksamen* Abgabensatzung den Aufgabenträger einer vierjährigen Frist aussetzt, der Erlass einer *unwirksamen* Satzung oder das Unterlassen jeglichen Satzungserlasses ihm einen viel längeren Zeitraum zur Forderungsdurchsetzung eröffnet, ist unter Gleichheitsgesichtspunkten rechtfertigungsbedürftig. Nicht rechtfertigbar ist dieser Unterschied aber nur dann, wenn die Aufgabenträger mehr Zeit für den Erlass einer wirksamen Abgabensatzung erhalten, als für diese Aufgabe erforderlich ist.

Die Festsetzung von Anschlussbeiträgen zeichnet sich durch strukturelle Besonderheiten aus, die es rechtfertigen können, die Durchsetzung einer noch nicht auf der Grundlage einer Satzung ermittelbaren Beitragsschuld einer längeren Frist als einer bereits ermittelbaren Beitragsschuld und anderen Regelungsgegenständen zu unterwerfen. Wie schwierig es sein kann, durch rechtswirksame Satzungen Bürger an den durch öffentliche Einrichtungen geschaffenen Vorteilen zu beteiligen und Beitragsgerechtigkeit herzustellen, hat die Praxis der Beitragsfestsetzung in der Nachwendezeit insbesondere der neuen Bundesländer paradigmatisch deutlich gemacht.

Ein Zeitraum von 15–20 Jahren verletzt als gesetzliche Höchstfrist nicht das gleichheitsrechtliche Gebot der Systemgerechtigkeit, schöpft den Spielraum des verfassungsrechtlich unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten Vertretbaren aber grundsätzlich aus.

dd) *Exkurs: Sondersituation in Brandenburg auf Grund der Ausstrahlungswirkungen des Rückwirkungsverbots.* Die Bundesländer suchen dem Gebot der Belastungsklarheit zwar durch die Festsetzung einer berechenbaren Höchstfrist Rechnung zu tragen, um den Aufgabenträgern eine zeitnahe Durchsetzung der noch offenen Forderungen einerseits zu ermöglichen und andererseits abzunötigen. Das schließt aber nicht aus, dass manche dieser Forderungen auf Grund des häufigen Wechsels früherer festsetzungsrechtlicher Regime als Folge des Gebots rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes schon heute nicht mehr durchsetzbar sind. So verhält es sich insbesondere im Land Brandenburg. Denn bis zum Jahr 2004 hatte das Land Brandenburg eine dem Gebot der Belastungsklarheit grundsätzlich gerecht werdende Regelung. In jenem Jahr hat der brandenburgische Gesetzgeber in das bereits entstandene Vertrauen der Abgabeschuldner, nicht mehr zur

Abgabenzahlung herangezogen zu werden, durch eine Gesetzesänderung eingegriffen (1). Berechtigte, zum Teil zu einem abgeschlossenen Sachverhalt geronnene Vertrauenswartungen hat er dadurch zu zerstören versucht. Das Vertrauen war bis dahin aber zum Teil bereits zu einer verfassungsrechtlich verfestigten Schutzposition geronnen. Ihr Entzug verstößt gegen das Rückwirkungsverbot (2).

(1) *Einschränkung der verfassungsrechtlich gebotenen Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit durch Änderung der Rechtslage.* (a) *Alte Rechtslage.* Bis zum 31.1.2004 kam es in Brandenburg für die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht (jedenfalls in der Lesart der brandenburgischen Gerichte)¹⁴² nicht auf die *Gültigkeit* der ersten erlassenen Satzung, sondern ausschließlich auf den formalen *Akt* des Satzungserlasses an. Entscheidend war, wann der Satzungsgeber die Beitragssatzung in Kraft setzen *wollte*. Ab diesem Zeitpunkt des ersten Satzungsversuchs lief die Festsetzungsverjährungsfrist auch dann, wenn sich die erste Satzung später als unwirksam erwies und durch eine andere (rückwirkend in Kraft tretende) wirksame Satzung ersetzt wurde. Diese Regelung entsprach (jedenfalls bei verfassungskonformer Auslegung)¹⁴³ den Anforderungen, die das BVerfG in seinem Beschluss vom März 2013 an die zeitgerechte Eintreibung von Abgabensatzungen gestellt hat.¹⁴⁴ Denn sie schützte den Abgabeschuldner davor, das Risiko der Unwirksamkeit der Abgabensatzung zu tragen und deshalb zeitlich unbegrenzt zur Abgabenzahlung herangezogen zu werden.

(b) *Neue Rechtslage.* Mit Wirkung zum 1.2.2004 hat der brandenburgische Gesetzgeber diesen Rechtszustand geändert: Er lässt die Festsetzungsverjährungsfrist seither ausdrücklich frühestens zu dem Zeitpunkt beginnen, zu dem die erste wirksame Satzung in Kraft getreten ist.¹⁴⁵ In dieser Ergänzung des Gesetzes um das Wort „rechtswirksam“ hat der brandenburgische Gesetzgeber zwar lediglich eine „Klärstellung“ einer ohnehin schon bestehenden Gesetzeslage gesehen, die künftige Beitragsausfälle vermeiden sollte.¹⁴⁶ Dass

141 Aus dem Vergleich mit den sonstigen kurzen abgabenrechtlichen Verjährungsfristen, insbesondere der kurzen Verjährungsfrist für Steuern, hat etwa das OVG Lüneburg im Rahmen einer Entscheidung über den Ersatz von Kosten für den Anschluss eines Grundstücks an die Kanalisation abgeleitet, dass „die Verjährungsfrist für Erstattungsansprüche oder öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte“ (...) „keinesfalls länger“ als diese sein könne, OVG Lüneburg, KStZ, 1970, 12 (13). „Daraus, dass für alle abgabenrechtlichen Ansprüche eine erheblich kürzere Verjährungsfrist bestimmt worden ist“, ergebe sich, dass auch für Erstattungsansprüche oder öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte eine 30-jährige Verjährungsfrist nicht rechtmäßig sein könne, OVG Lüneburg, KStZ, 1970, 12 (13). „Die Dauer der Verjährungsfrist für Ansprüche bestimmter Art festzulegen, muss dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben. Es würde nicht mehr im Rahmen der den Gerichten gestellten Aufgabe liegen, durch Richterspruch Verjährungsfristen zu bestimmen. (...) Aus dem Zusammenhang der Bestimmungen eines Gesetzes, das sich zwar nicht unmittelbar mit einem Anspruch der erhobenen Art befasst, aber doch insgesamt gesehen einschlägig ist, kann sich vielmehr ergeben, dass eine Verjährungsfrist von so langer Dauer keinesfalls dem Willen des Gesetzgebers entsprechen kann.“

142 OVG Frankfurt (Oder), LKV 2001, 132, erneut bestätigt durch OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2008, 369 (371).

143 Eine solche verfassungskonforme Auslegung ist dann möglich und geboten, wenn eine gesetzliche Bestimmung im Rahmen ihres Wortlauts unterschiedliche Auslegungen ermöglicht, aber nicht alle denkbaren Auslegungen mit dem GG vereinbar sind; BVerfGE 32, 373 (383 f.) = NJW 1972, 1123; BVerfGE 51, 304 (323) = NJW 1980, 169; BVerfGE 64, 229 (242). Grenzen setzen der verfassungskonformen Auslegung allerdings der Wortlaut der Norm, ihre Entstehungsgeschichte und der Gesetzeszweck. Vgl. etwa BVerfGE 86, 288 (320); 110, 226 (267) = NJW 2004, 1305 = NVwZ 2004, 974 Ls.

144 Vgl. dazu und zur Kritik im Einzelnen oben unter I. 2. a) cc).

145 Art. 5 Nr. 4 f, a des Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben vom 17.12.2003; GVBl. Nr. 16 v. 23.12.2003, 294 ff.

146 LT-Drs. 3/6324, 31.

die gesetzliche Vorschrift die Rechtslage umgestaltete, insbesondere für den Beginn der Festsetzungsverjährungsfrist bis dahin der Zeitpunkt maßgeblich war, zu dem eine erste (möglicherweise auch unwirksame) Satzung in Kraft treten sollte, und damit den verfassungskonformen Zustand in einen verfassungswidrigen verwandelte, ändert daran jedoch nichts.¹⁴⁷ Denn die Vorschrift war anders zu verstehen.¹⁴⁸

(2) *Rückwirkungsverbot*. In einigen Konstellationen war zu diesem Zeitpunkt bereits auf der Grundlage der alten Rechtslage die Frist für die Festsetzung der Anschlussbeiträge nicht mehr einzuhalten, weil der erste Satzungsversuch (also der Zeitpunkt, zu dem die erste, wenn auch unwirksame Satzung die Abgabenerhebung legitimieren sollte) bereits mehr als vier Jahre zurücklag.

Das OVG *Berlin-Brandenburg* hat den Altanschlößern in diesen Fällen aber das schutzwürdige Vertrauen auf den Ablauf der Frist (auf der Grundlage der bis zum 31.1.2004 bestehenden Rechtslage) abgesprochen.¹⁴⁹ Das überzeugt nicht. Die Festsetzungsverjährung knüpft an objektive Rechtsstatsachen an; auf ein Vertrauen, auf eine Kenntnis oder ein Kennenmüssen der Betroffenen kommt es für den Fristablauf nicht an.¹⁵⁰ Ihr Lauf ist insofern (entgegen der brandenburgischen Rechtsprechung)¹⁵¹ grundsätzlich auch unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt das OVG *Berlin-Brandenburg* über die Auslegung des § 8 VII 2 BbgKAG verbindlich entschieden und damit die bis dahin bestehende Rechtsunsicherheit beseitigt hat.¹⁵² Auf der Grundlage der alten Rechtslage konnten die betroffenen Forderungen daher grundsätzlich nicht mehr wirksam entstehen.¹⁵³

Allerdings wollte der brandenburgische Gesetzgeber die (verfassungswidrige) Norm des § 8 VII 2 BbgKAG nF wohl auch auf diejenigen Sachverhalte erstrecken, für die auf der Grundlage der Vorläuferfassung bereits eine Festsetzungsverjährung eingetreten wäre, weil der erste Satzungsversuch mehr als vier Jahre zurücklag, für die also die Festsetzungsverjährung in der gleichen logischen Sekunde abgelaufen wäre, in der nach einem (unwirksamen) Satzungsversuch eine erste wirksame Satzung in Kraft getreten wäre.¹⁵⁴

a) *Abgrenzung zwischen echter und unechter Rückwirkung*. Zulässig ist das aber nur in den Grenzen des Rückwirkungsverbots. Wirkt der Gesetzgeber nachträglich in abgeschlossene Sachverhalte, auch durch rückwirkende Neuinterpretation im Wege einer klarstellenden Rechtsänderung,¹⁵⁵ ein (echte Rückwirkung bzw. Rückbewirkung von Rechtsfolgen), überschreitet er diese Grenzen.¹⁵⁶

Modifiziert eine Norm demgegenüber die rechtlichen Grundlagen für gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte pro futuro (unechte Rückwirkung bzw. tatbestandliche Rückanknüpfung), ist dies verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig.¹⁵⁷ Denn der Bürger kann nicht damit rechnen und unter Berufung auf die Verfassung darauf vertrauen, dass das bestehende Recht auch in Zukunft unverändert erhalten bleibt. Auch der Gedanke der Belastungsgleichheit und -vorhersehbarkeit verleiht dem Bürger insoweit keinen absoluten Schutz, der dem Gesetzgeber jede spätere Änderung verwehrt.

Solange in einer brandenburgischen Gemeinde oder einem Zweckverband bis zum 31.1.2004 noch keine rechtswirksame Beitragssatzung die Zahlungspflicht regelte, war der Sachverhalt noch nicht vollständig abgeschlossen.¹⁵⁸ Abgeschlossen ist er erst mit Inkrafttreten einer wirksamen Satzung und sich (jedenfalls in einer logischen Sekunde) anschließender Verjährung der Beitragsschuld. Auch nach der

alten Rechtslage konnte ein Beitrag (selbst wenn die Festsetzungsfrist mit dem Zeitpunkt des vorgesehenen Inkrafttretens der ursprünglichen nichtigen Satzung rückwirkend zu laufen begann) nämlich erst auf der Grundlage und daher zeitlich mit einer (wirksamen) Satzung erhoben werden.¹⁵⁹ Solange eine solche nicht existierte, konnte die Forderung auch nicht verjähren, setzt die Verjährung doch notwendig die Entstehung der Forderung voraus. Die Gesetzesänderung entpuppte sich damit als unechte Rückwirkung bzw. tatbestandliche Rückanknüpfung.

ß) *Verfassungsrechtliche Grenzen unechter Rückwirkung*. Auch eine unechte Rückwirkung ist aber nicht grenzenlos verfassungsrechtlich zulässig. Der Gesetzgeber muss für jede Änderung vergangenheitsbezogener Regelungen besondere Gründe vorbringen können, die dem verfassungsrechtlichen Gewicht der für den Vertrauensschutz geltenden Gründe angemessen Rechnung tragen. Die Zulässigkeitsgrenze vertrauensschutzbeschränkender Regelungen ist auch bei unechten

147 In diesem Sinne auch zu Recht OVG *Berlin-Brandenburg*, LKV 2008, 369 (371).

148 Die Norm des § 8 VII 2 aF BbgKAG war interpretationsoffen. Sie formulierte nicht eindeutig, ob für das Entstehen der Anschlussbeitragspflicht auf die rechtswirksame oder auf die erste verkündete (wenn auch unwirksame) Satzung abzustellen ist. Nur in einer Auslegung, die für den Lauf der Festsetzungsverjährungsfrist nicht auf die Wirksamkeit der Satzung, sondern auf das intendierte Inkrafttreten der (ersten) Satzung abstellt, war sie aber verfassungskonform. Denn sie trägt dann dem in der Verfassung angelegten Gedanken der Rechtssicherheit in Gestalt der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit grds. Rechnung (BVerfGE 133, 143 [161 f.] = NVwZ 2013, 1004 Rn. 60). Sie zwingt den Aufgabenträger namentlich, innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren nach dem ersten Satzungsversuch von seinem Recht zur Festsetzung der Abgabe Gebrauch zu machen. Die Norm verhindert damit, dass der Zeitpunkt der Geltendmachung einer Beitragsschuld zeitlich sehr stark von dem Zeitpunkt des Vorteileintritts abweicht. Das Risiko der Rechtsunsicherheit, das sich mit der Wirksamkeit von Satzungen verknüpft, fällt dann nicht einseitig in die Risikosphäre des Beitragsschuldners. Erweist sich eine Abgabensatzung als unwirksam, ist eine erforderlich werdende Heilungssatzung dann rückwirkend zu dem Zeitpunkt in Kraft zu setzen, zu dem die ursprüngliche Beitragssatzung in Kraft treten sollte; OVG *Frankfurt (Oder)*, LKV 2001, 132 (134). Diese Auslegung überschreitet auch nicht die Grenzen verfassungskonformer Auslegung, tritt namentlich nicht „in Widerspruch zu dem klar erkennbar geäußerten Willen des Gesetzgebers“; BVerfGE 112, 164 (183) = NJW 2005, 1923. Ist eine einschränkende verfassungskonforme Auslegung möglich, kommt es nämlich nicht darauf an, ob dem subjektiven Willen des Gesetzgebers die weitergehende, mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbarende Auslegung eher entsprochen hätte; BVerfG, NJW 1982, 1375 (1378) = NVwZ 1982, 368 Ls.

149 Es sieht ihre Heranziehung so lange als rechtlich zulässig an, wie in dem betroffenen Verbandsgebiet bis zum 1.2.2004 keine wirksame Beitragssatzung vorhanden war. OVG *Berlin-Brandenburg*, LKV 2008, 369; Beschl. v. 1.3.2012 – OVG 9 S 9.12, BeckRS 2012, 48221; zuletzt auch Beschl. v. 13.5.2014 – OVG 9 S 11.14, BeckRS 2014, 51962.

150 In diesem Sinne zu Recht *Steiner*, LKV 2009, 254 (256).

151 OVG *Berlin-Brandenburg*, LKV 2008, 369 (372).

152 OVG *Berlin-Brandenburg*, LKV 2008, 369 (372).

153 Vgl. auch BVerfGE 112, 164 (183) = NJW 2005, 1923.

154 Vgl. dazu auch OVG *Münster*, NVwZ-RR 2000, 535 (537); *Hentschke*, LKV 2009, 248; *Steiner*, LKV 2009, 254 (256).

155 Trotz seiner parlamentarischen Gestaltungsbefugnis steht dem Gesetzgeber kein Rückgriff auf den historischen Legitimationskontext zu, der einer nachvollziehbaren Norminterpretation der obersten Landesgerichte nachträglich den Boden entziehen soll, BVerfG, DStR 2014, 520 (524 f.). Vgl. allg. zu dem Beschluss des BVerfG *Hey*, JZ 2014, 500; krit. *Lepsius*, JZ 2014, 488 (488), der in dem Beschluss des BVerfG „eine in keiner Weise angebrachte Privilegierung der rechtsprechenden Gewalt gegenüber der demokratisch legitimierten Gesetzgebung“ sieht.

156 Siehe dazu aus der jüngsten Rechtsprechung mwN BVerfG, DStR 2014, 520 (525 f.); zustimmend *Buchheim/Lassahn*, NVwZ 2014, 562 (563 ff.).

157 BVerfGE 101, 239 (263) = NJW 2000, 413; BVerfGE 103, 392 (403) = NJW 2001, 2786; stRspr.

158 Insofern gilt Ähnliches wie bei Steuern, deren Veranlagungszeitraum noch nicht abgelaufen ist. Vgl. BVerfG, DStR 2014, 520 (522) mwN.

159 In diesem Sinne zu Recht BbgVerfG, LKV 2012, 506 (510); *Hentschke*, LKV 2004, 447 (449); *ders.*, LKV 2009, 248 (249); aA *Steiner*, LKV 2009, 256.

Rückwirkungen dann überschritten, wenn diese zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich sind oder die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen. Gleiches muss grundsätzlich dann gelten, wenn die unechte einer echten Rückwirkung im Ergebnis gleichkommt, insbesondere einen verfassungsgemäßen Alt- in einen verfassungswidrigen Neuzustand verwandelt.¹⁶⁰

Letzteres ist im Falle der brandenburgischen Gesetzesänderung der Fall. Für den von einer Beitragspflicht betroffenen Bürger bleibt es nämlich im Ergebnis ohne Unterschied, ob ein Beitrag erst mit dem Inkraftsetzen einer wirksamen Satzung erstmals erhoben werden kann und im gleichen Moment verjährt, weil die Festsetzungsverjährungsfrist rückwirkend zu laufen beginnt (Fall einer unechten Rückwirkung), oder die erste erlassene Satzung bereits wirksam war, die Festsetzungsverjährungsfrist aber verstrichen ist und nachträglich verlängert wird (Fall einer echten Rückwirkung). Für ihn und seinen Vertrauensschutz kommt es vielmehr darauf an, ob er auf der Grundlage der geltenden Rechtslage noch mit einer Heranziehung zu einem Beitrag rechnen musste. Sofern das geltende Recht das rückwirkende Inkraftsetzen einer Fehler heilenden Satzung vorschreibt und dieser Zeitpunkt länger zurückliegt als die Festsetzungsverjährungsfrist von vier Jahren, ist die Forderung nicht mehr durchsetzbar und seine legitime Vertrauensposition verfestigt. Aus der Perspektive des Bürgers kommt die Geltendmachung von Forderungen in seinem Fall in ihrer grundrechtlichen Wirkung daher einer echten Rückwirkung gleich.

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat das ebenso wie schon das OVG *Berlin-Brandenburg* anders gesehen. Es hat dem § 8 VII 2 nF BbgKAG die Verfassungsmäßigkeit attestiert und seine Anwendung auf Fallgestaltungen, in denen der erste Satzungsversuch vor dem Jahr 2000 gelegen hat, sich die Satzung aber als nicht wirksam erwiesen hat, für verfassungsrechtlich zulässig erklärt.¹⁶¹ Hinreichende Sachgründe, die eine heutige Beitragserhebung und die damit einhergehende unechte Rückwirkung rechtfertigen, lassen sich indes nicht finden.

(3) *Zwischenergebnis.* Streiten sowohl der Gesichtspunkt der Belastungsgleichheit und -vorhersehbarkeit als auch des Vertrauensschutzes (in Gestalt des Rückwirkungsverbots) im Verbund dafür, dass eine bestimmte Personengruppe nicht mehr zur Zahlung von Beiträgen herangezogen werden kann, erwächst daraus ein kritisches verfassungsrechtliches Schwellengewicht. Es gebietet einer abgabenrechtlichen Heranziehung derjenigen Abgabeschuldner Einhaltung, für die auf der Grundlage der Geltung des § 8 VII 2 aF BbgKAG bereits im Februar 2004 die Festsetzungsverjährungsfrist abgelaufen wäre, weil seit dem ersten Satzungsversuch bereits mehr als vier Jahre verstrichen waren. Der brandenburgische Gesetzgeber hätte insoweit anlässlich seiner Gesetzesnovellierung im Dezember 2013 aus Gründen der Rechtssicherheit klarstellen sollen, dass diese Fälle von einer Eintreibung noch offener Forderungen befreit sind.

II. Höchstgrenzen der Durchsetzung anderer Abgabenarten und Erstattungsforderungen auf dem Prüfstand des Rechtsstaatsprinzips

Das besondere Bedürfnis nach einem verfassungsrechtlichen Schutz des Bürgers vor einer zeitlich unbefristeten Inanspruchnahme stellt sich nicht nur bei Anschlussbeiträgen, sondern auch bei zahlreichen anderen Normtatbeständen mit strukturell vergleichbaren Ausgangssituationen ein. Es entsteht grundsätzlich immer dann, wenn der Bürger durch

staatliche Leistung einen Vorteil empfangen hat, dessen Ausgleich von einer behördlichen Handlung abhängt, die erst die staatliche Forderung zur Entstehung bringt und dadurch den Lauf einer Verjährungsfrist in Gang setzt. Zwischen dem Eintreten der Vorteilslage und der behördlichen Abgabefestsetzung kann dann ein erheblicher Zeitraum verstreichen, der den Bürger hinsichtlich der Forderungshöhe und der Zeitdauer, innerhalb der er zur Leistung in Anspruch genommen werden kann, im Unklaren lässt. Betroffen von dieser offenen Flanke des Rechtsstaats sind nicht nur die meisten kommunalen Vorteilsausgleichsabgaben – von landesrechtlichen Straßenbaubeiträgen sowie Wegebeiträgen (1.) bis zu Erschließungsbeiträgen und Sanierungsausgleichsbeiträgen (2.) –, sondern auch sonstige verwaltungsrechtliche Belastungstatbestände, die an vorangegangene Maßnahmen einer Behörde anknüpfen, etwa der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch (3. und 4.).

1. Landesrechtliche Straßenbaubeiträge, Wegebeiträge sowie andere landesrechtliche Beiträge

Wie die Eintreibung von Anschlussbeiträgen knüpft auch die Erhebung von Straßenausbau-¹⁶² und Wegebeiträgen¹⁶³ sowie ähnlichen Beiträgen¹⁶⁴ – je nach landesrechtlicher Ausgestaltung – an den Erlass einer (wirksamen) Beitragssatzung an. Dem Erlass dieser Satzung setzt der Gesetzgeber auch hier keine explizite zeitliche Höchstfrist. Der Bürger ist dann grundsätzlich dem Risiko ausgesetzt, dass der Aufgabenträger die Satzung entweder erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erlässt oder sich diese als unwirksam erweist und er lange nach Herstellung der Vorteilslage auf der Grundlage einer neuen Satzung zur Abgabebzahlung herangezogen wird.

In der Rechtspraxis sind derartige Fälle bisher eher selten. Das hat seinen Grund zum einen darin, dass die Beitragspflicht an zeitlich abgrenzbare Anlässe anknüpft und die Gemeinden den Aufwand ihrer Investitionen für Straßenbaumaßnahmen in der Regel im eigenen Interesse zeitnah nach Abschluss der Bauarbeiten abrechnen. In den meisten Bundesländern sichert das zum anderen auch das gesetzliche Erhebungsregime ab: In Brandenburg,¹⁶⁵ Hessen,¹⁶⁶ Mecklenburg-Vorpommern,¹⁶⁷ Niedersachsen¹⁶⁸ und Nordrhein-Westfalen¹⁶⁹ etwa entsteht die sachliche Beitragspflicht und beginnt die Festsetzungsverjährungsfrist für Straßenbaubeiträge – anders als für Anschlussbeiträge – nach der ausdrücklichen normativen Entscheidung des Gesetzgebers grundsätzlich mit der endgültigen Herstellung der Einrichtung oder Anlage entsprechend der VOB-Abnahme auf der Grundlage

160 BVerfGE 101, 239 (263) = NJW 2000, 413; aA OVG *Berlin-Brandenburg*, Urte. v. 14.11.2013 – OVG 9 B 35.12, BeckRS 2013, 58401; offen gelassen bei BVerwG, Beschl. v. 11.9.2014 – 9 B 21.14, BeckRS 2014, 57555 Rn. 40.

161 BbgVerfG, LKV 2012, 506 (510); VG *Cottbus*, Beschl. v. 10.2.2014 – VG 6 L 241/13, BeckRS 2014, 48383.

162 Zur Verfassungsmäßigkeit wiederkehrender Straßenausbaubeiträge (vgl. zB § 10 a RhPfKAG) jüngst BVerfG, NVwZ 2014, 1448 = BeckRS 2014, 53923.

163 Etwa Art. 5 I 3 BayKAG; § 8 I 2 BbgKAG; § 8 I 1 MVKAG; § 11 I 2, § 11 a HessKAG; § 8 I, §§ 8 a, 9 SaarlKAG; § 6 I 1, § 7 LSAKAG.

164 Zu Kur- und Tourismusbeiträgen s. Art. 6 f. BayKAG; § 43 f. BWKAG; § 11 BbgKAG; § 13 HessKAG; § 11 MVKAG; § 11 NRWKAG; § 9 f. NdsKAG; § 12 RhPfKAG; § 11 SKAG; § 9 f. LSAKAG; § 34 f. SächsKAG; § 10 SchlHKAG; § 8 f. ThürKAG. Bsp. zur Problematik der Rückwirkung von Fremdenverkehrssatzungen s. BVerwG, NVwZ-RR 2003, 522.

165 § 8 VII 1 BbgKAG; vgl. dazu auch OVG *Frankfurt (Oder)*, Urte. v. 23.3.2000 – 2 A 226/98 Rn. 67.

166 § 11 VIII 1 HessKAG.

167 § 8 V MVKAG.

168 § 6 VI NdsKAG.

169 § 8 VII 1 NRWKAG.

des von der Gemeinde (tatsächlich, nicht notwendig ortsrechtlich) aufgestellten Bauprogramms.¹⁷⁰ Tritt die für die Beitragserhebung erforderliche Satzung zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft,¹⁷¹ muss sie sich dann insoweit – bei verfassungskonformer Auslegung – Rückwirkung auf den Zeitpunkt der *endgültigen Herstellung der Einrichtung* beimessen lassen;¹⁷² die Entstehungsvoraussetzungen und der Entstehungszeitpunkt der sachlichen Beitragspflicht fallen nicht auseinander.¹⁷³ Der Bürger ist dadurch gegen das Risiko, lange Zeit nach Eintritt der Vorteilslage in Anspruch genommen werden zu können, durch das einfachgesetzliche Erhebungsregime grundsätzlich hinreichend gesichert.¹⁷⁴

Andere Bundesländer sehen demgegenüber explizit andere Regelungen vor: Baden-Württemberg¹⁷⁵ und Bayern¹⁷⁶ knüpfen bislang den Lauf der Festsetzungsverjährungsfrist einheitlich für alle Kommunalabgaben (ebenso Sachsen¹⁷⁷ für Verkehrsanlagen¹⁷⁸) ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt der Herstellung der Einrichtung an den Zeitpunkt des Inkrafttretens einer (gültigen) Satzung. Das erweist sich – ebenso wie für Anschlussbeiträge – als Verletzung des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit. Bayern hat dem durch die Festsetzung einer gesetzlichen Höchstfrist inzwischen abgeholfen.¹⁷⁹

2. Bundesrechtliche Erschließungsbeiträge und Sanierungsausgleichsbeträge

a) *Erschließungsbeiträge*. aa) *Vertrauensschutz nach endgültiger Herstellung der Erschließungsanlagen*. Wie die Erhebung von Straßenbaubeiträgen erfolgt auch die Erhebung von Erschließungsbeiträgen regelmäßig in zeitnahe Kontext zur Anlagenherstellung. Beiden ist – anders als Anschlussbeiträgen – grundsätzlich kein Vorleistungscharakter eigen. Die Gemeinden dürfen sie erst erheben, wenn der erschließungsfähige Aufwand nicht nur dem Grunde nach, sondern auch der Höhe nach endgültig in nicht mehr veränderbarer Weise feststellbar ist, also mit der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlagen entsprechend den Vorgaben der Beitragssatzung (§ 132 Nr. 4 BauGB¹⁸⁰).¹⁸¹ Das ist grundsätzlich bei Eingang der letzten, an Anschluss an die Bauarbeiten erstellten Unternehmerrechnung der Fall.¹⁸² In diesem Zeitpunkt entsteht dann grundsätzlich auch die sachliche Beitragspflicht (§ 133 II 1 BauGB).¹⁸³ Für den Lauf der Festsetzungsverjährungsfrist ist dann diejenige Satzung maßgeblich, die zum Zeitpunkt der endgültigen Herstellung der Anlagen Gültigkeit besitzt.¹⁸⁴ Ist die Satzung unwirksam, kann auch ein Beitrag nicht in rechtmäßiger Weise erhoben werden. Eine später in Kraft tretende wirksame Satzung muss sich dann aber hinsichtlich des Beginns der Festsetzungsverjährungsfrist – entgegen der Rechtsprechung¹⁸⁵ – Rückwirkung auf den *Zeitpunkt der ersten Satzung* beimessen lassen.¹⁸⁶ Die Festsetzungsverjährung beginnt folglich – entsprechend den kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften der meisten Länder¹⁸⁷ – auch dann mit Ablauf des Jahres, in dem die erste Satzung in Kraft getreten ist, wenn sie unwirksam war.¹⁸⁸ Das bedingt, soll dem Bürger hinreichender Vertrauensschutz gewährleistet sein, jedenfalls bei verfassungskonformer Auslegung das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit. Im Erschließungsbeitragsrecht ist dadurch verfassungsrechtlicher Vertrauensschutz in den meisten Konstellationen in hinreichendem Umfang sichergestellt. Darin liegt ein wichtiger Unterschied zum Recht der Anschlussbeiträge derjenigen Bundesländer, welche die Beitragspflicht ausdrücklich frühestens mit Inkrafttreten der ersten wirksamen Satzung entstehen lassen wollen.¹⁸⁹

bb) *Vertrauensschutz bis zur endgültigen Herstellung der Erschließungsanlagen*. Gleichwohl kann aber auch im Recht der Erschließungsbeiträge, selbst wenn sich eine unwirksame Satzung Rückwirkung beimessen lassen muss, zwischen der Herstellung des individuellen Vorteils und der Geltendmachung der Forderung bereits ein langer Zeitraum verstrichen sein. Ist ein Grundstück schon erschlossen und sind Teile (zB Gehwege oder die Fahrbahn), nicht aber alle abrechenbaren Anlagen bereits hergestellt, verzögert die Gemeinde ferner über Jahrzehnte die Gesamtherstellung aller Anlagen (und damit auch die materielle Beitragspflicht), kann eine ähnliche Situation der Rechtsunsicherheit wie bei solchen Anschlussbeiträgen entstehen, für die keine wirksame Beitragssatzung besteht. Denn der tatsächliche Vorteil des Beitragspflichtigen entsteht sehr früh, der Gesetzgeber knüpft die Beitragspflicht aber nicht an die erstmalige Anschlussmöglichkeit, sondern an die endgültige Herstellung der Anlagen. Werden Erschließungsanlagen bereits seit langer Zeit für Verkehrszwecke

170 Dazu etwa OVG Münster, DVBl. 2014, 1200 (1202); Driehaus in ders. (o. Fn. 129), § 8 NRWKAG Rn. 488 ff. mwN; zur Rechtslage in Sachsen-Anhalt (§ 6 VI 1 LSAKAG) s. OVG Magdeburg, Beschl. v. 3.7.2006 – 4 M 246/06, BeckRS 2008, 33059.

171 Einige Bundesländer erlegen den Gemeinden auf, den Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht in der Satzung festzulegen (vgl. etwa § 2 I 2 SächsKAG, § 2 I 2 HessKAG). Das ermächtigt sie jedoch nicht, den gesetzlich geregelten Entstehungszeitpunkt der Beitragspflicht abzuändern, sondern lediglich dazu, ihn mit einem Datum zu versehen.

172 In diesem Sinne ähnlich auch OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 23.11.2004 – 2 A 269/04 Rn. 57 mwN.

173 OVG Frankfurt (Oder), LKV 2001, 132 (133); OVG Münster, DVBl. 2001, 1200 (1202); aA Becker/Schiebold, LKV 2001, 94 (95).

174 Allerdings kann auch eine solche verfassungskonforme Auslegung im Einzelfall der Regelungsintention des Landesgesetzes zuwiderlaufen. Der explizite Wille des Gesetzgebers bildet die Grenze der verfassungskonformen Auslegung (vgl. auch Fn. 143 u. 148).

175 § 3 I Nr. 4 c BWKAG.

176 Art. 13 I Nr. 4 b, cc Spstr. 2 BayKAG.

177 § 30 I SächsKAG.

178 Eine ähnl. Bestimmung hat Sachsen-Anhalt im Wege einer authentischen Gesetzesinterpretation getroffen (§ 6 a III LSAKAG). Diese erweist sich aber unter Rückwirkungsgesichtspunkten [dazu auch oben I. 2. b) dd) (2)] als verfassungsrechtlich problematisch. Der Verfassungsgerichtshof hat sie durch Entscheidung v. 11.3.2002 wegen Verstoßes gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 87 I Verf. LSA für nichtig erklärt (GVBl. LSA, 104).

179 Siehe dazu oben I. 2. b).

180 Ähnl. § 41 I 1 iVm § 34 Nr. 3 BWKAG und Art. 5 a I BayKAG. Diese Länder stützen ihre Regelungen auf die ihnen (nach Art. 74 I Nr. 18 GG e contrario, Art. 125 a I 2 GG) zugewiesene Gesetzgebungskompetenz (krit. dazu Rottenwallner, DÖV 2013, 515 [516 ff.]). In den anderen Ländern gelten die §§ 127 ff. BauGB als Bundesrecht fort (Art. 125 a I 1 GG).

181 Vgl. zum Unterschied zur Herstellung im tatsächlichen Sinne im Ausbaubeitragsrecht Driehaus in ders., Kommunalabgabenrecht, 47. EL (2012), § 8 KAG Rn. 489.

182 BVerwGE 49, 131 (135); BVerwG, BWGZ 1992, 673.

183 BVerwGE 47, 49 (53) = NJW 1975, 403; zu den übrigen Entstehungsvoraussetzungen s. auch Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. (2014), § 133 Rn. 15.

184 Vgl. etwa Driehaus in ders., Kommunalabgabenrecht, 49. EL (2013), § 8 NRWKAG Rn. 487 mwN.

185 In diesem Sinne wohl BVerwG, VerwRspr. 1974, 573 (574); BVerwGE 50, 2 (9) = NJW 1976, 1115; ausdrückl. OVG Magdeburg, Urt. v. 25.1.2012 – 4 L 240/10, BeckRS 2012, 47803.

186 Für (limitierte) Rückwirkungsanordnungen halten die Kommunalabgabengesetze einiger Bundesländer explizite Regelungen vor, so namentlich Hessen (§ 3 II HessKAG), Niedersachsen (§ 2 II und III NdsKAG), Sachsen-Anhalt (§ 2 LSAKAG) und Schleswig-Holstein (§ 2 II SchlHKAG). Auch in den anderen Ländern ist diese Praxis rückwirkender Inkraftsetzung freilich (selbst wenn sie den Betroffenen nicht ausschließlich rechtliche Vorteile vermittelt) grds. verfassungsrechtlich zulässig; siehe dazu BVerfG (1. Kammer des 1. Senats), NVwZ 2010, 313 (314 f.).

187 Vgl. etwa § 12 I Nr. 4 b BbgKAG; § 4 I Nr. 4 b HessKAG; jeweils iVm § 170 I AO.

188 Vgl. zur ergänzenden Anwendbarkeit der kommunalabgabenrechtlichen Verjährungsvorschriften neben dem BauGB auch Reidt (o. Fn. 183), § 135 Rn. 29 f.

189 Siehe dazu die Nachw. in Fn. 18.

genutzt, insbesondere dem Verkehr übergeben, fehlt aber beispielsweise noch die für die Beitragsfähigkeit erforderliche Widmung oder eine Entscheidung des Gemeinderats, die eine kostenverursachende Planabweichung legitimiert,¹⁹⁰ entsteht bei dem Bürger die nachvollziehbare Erwartung, dass er nicht oder nicht mehr zur Beitragsleistung herangezogen wird, obwohl vermeintlich alle sachlichen Beitragsvoraussetzungen vorliegen.¹⁹¹

Auch hier folgt aus dem Untätigbleiben der Behörde vor Entstehung der sachlichen Beitragspflicht grundsätzlich noch kein Verwirkungstatbestand. Das Rechtsinstitut der Verwirkung setzt nämlich grundsätzlich voraus, dass der Anspruch entstanden ist.¹⁹² Daran fehlt es gerade dann, wenn die Behörde die Entstehung des Anspruchs durch eigenes Untätigbleiben verhindert. Angesichts der gesetzgeberischen Wertung, die Beitragspflicht erst mit der endgültigen Herstellung der Anlagen entstehen zu lassen, braucht es ganz besondere Umstände, die eine Geltendmachung des Anspruchs als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen.¹⁹³ Denkbar ist das etwa dann, wenn die Gemeinde durch ihr aktives Verhalten zum Ausdruck bringt, dass der Bürger nicht mehr mit einer Inanspruchnahme rechnen muss¹⁹⁴ oder die Gemeinde die endgültige Herstellung und damit Abrechenbarkeit des Vorteils bewusst hinauszögert.¹⁹⁵ Grundsätzlich aber darf der Bürger nicht von Gesetzes wegen darauf vertrauen, dass der empfangene Vorteil nicht vergütet zu werden braucht, wenn der Aufgabeträger von seinem Recht zur Beitragserhebung keinen Gebrauch macht. Das gesetzte Recht lässt nur wenig Spielraum, dem Vertrauen des Bürgers, lange Zeit nach Vorteilerlangung nicht mehr zur Abgabebzahlung herangezogen zu werden, im Wege der Normexegese Rechnung zu tragen.

Auch in diesen Konstellationen ist eine gesetzliche Höchstfrist aber verfassungsrechtlich geboten; der Gesetzgeber ist aufgerufen, die Geltendmachung von Erschließungsbeiträgen nach Herstellung des Vorteils zeitlich zu begrenzen. Für eine solche Regelung könnte § 15 a des Berliner Erschließungsbeitragsgesetzes Pate stehen. Er schließt für endgültig oder teilweise hergestellte Erschließungsanlagen eine Beitragserhebung (auch wenn die sachliche Beitragspflicht noch nicht entstanden ist) aus, wenn sie seit mehr als 15 Jahren für Verkehrszwecke genutzt werden.¹⁹⁶ Die Regelung soll die Straßenbaubehörden bewusst dazu anhalten, Erschließungsanlagen innerhalb eines überschaubaren Zeitraums herzustellen und abzurechnen.¹⁹⁷ Sie schützt den Bürger damit davor, lange Zeit nach der Herstellung des Vorteils für seine Begleichung in Anspruch genommen zu werden.¹⁹⁸

b) *Sanierungsausgleichsbeträge*. Wie Anschluss- und Erschließungsbeiträge zielen auch Sanierungsausgleichsbeträge auf einen Vorteilsausgleich auf der Grundlage einer gemeindlichen Satzung. Sie fallen für solche Grundstücke an, die in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten gelegen sind, für die die Gemeinde städtebauliche Sanierungsmaßnahmen beschlossen hat (§ 142 I 1, § 152 BauGB). Ihre Mission ist es, die Bodenwerterhöhung des Grundstücks auszugleichen, den die Sanierung hervorgebracht hat (§ 154 I 1 BauGB). Sanierungsausgleichsbeträge sind erst nach Abschluss der Sanierung zu entrichten (§ 154 III 1 BauGB).¹⁹⁹ Förmlich abgeschlossen ist die Sanierung, wenn die Gemeinde die Sanierungssatzung entweder aufgehoben (§ 162 BauGB) oder die Sanierung für ein Grundstück als abgeschlossen erklärt hat (§ 163 BauGB). Erst ab diesem Zeitpunkt beginnt – jedenfalls in der Lesart der ständigen Rechtsprechung des *BVerwG*²⁰⁰ – die (in der Regel vierjährige²⁰¹) Festsetzungsverjährungsfrist für Ausgleichsbeträge.

Solange die Gemeinde die Satzung – entgegen ihrer in § 162 I 1 BauGB begründeten Verpflichtung – nicht oder mit erheblicher Verspätung aufhebt, ist die Forderung der öffentlichen Hand noch nicht entstanden. Die Gemeinde kann den Einzelnen in der Folge auch grundsätzlich noch lange Zeit nach Herstellung der Vorteilslage zu einem Ausgleichsbeitrag heranziehen. Von diesem normativen Rahmen kann für die Gemeinde im Einzelfall ein Anreiz ausgehen, die Aufhebung der Sanierungssatzung hinauszuschieben. Der Zeitpunkt der Forderungsdurchsetzung ist dann im Ergebnis dem Belieben der Behörde anheimgestellt. Mit dem Rechtsstaatsprinzip ist das nicht vereinbar.

Um das zu verhindern, hat der Gesetzgeber bereits einzelne Schutzwände in das legislative Gebäude eingezogen: Insbesondere gewährt die Übergangsvorschrift des § 235 IV BauGB gegen Sanierungssatzungen, die vor dem 1.1.2007 bekannt gemacht wurden, einen zeitlich exakt definierten Höchstbelastungsschutz. Er hindert die Gemeinde aber nicht, eine längere Frist festzulegen, insbesondere eine bereits festgelegte zu verlängern (§ 235 IV Hs. 2 BauGB). Auch dort, wo den Bürger keine gesetzliche zeitliche Höchstfrist schützt, kann er immerhin nach § 154 III 3 BauGB regelmäßig selbst dadurch Rechtssicherheit herstellen, dass er noch vor Abschluss der Sanierung die förmliche Festsetzung des Ausgleichsbeitrags beantragt. Diese Vorschrift räumt der Gemeinde jedoch zum einen ein (intendiertes) Ermessen ein, das bei erheblichen Ermittlungsschwierigkeiten oder unververtretbarem Verwaltungsaufwand zur Ablehnung des Antrags berechnen kann. Zum anderen ist der Antrag an ein berechtigtes Interesse des Ausgleichspflichtigen geknüpft, das über ein allgemeines Interesse an Belastungsklarheit und -vorherseh-

190 Vgl. dazu VGH München, KommJur 2014, 70 (70 f.) = BeckRS 2013, 59259.

191 Der Gesetzgeber räumt den Gemeinden mit den Instrumenten der Kostenspaltung (§ 127 III BauGB) und der Vorausleistung zwar das Recht ein, Teilleistungen einzufordern; nach § 133 III 1 BauGB darf die Gemeinde Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag verlangen. Macht sie davon Gebrauch, stellt die Erschließungsanlage aber nicht her, hat der Bürger einen gesetzlichen Rückforderungsanspruch (§ 133 III 3 BauGB). Der Gesetzgeber legt den Gemeinden aber keine Pflicht auf, von diesen vertrauenssichernden Instrumenten Gebrauch zu machen.

192 Vgl. dazu bereits oben I. 1. a) mit Fn. 28.

193 Vgl. *BVerwG*, DVBl 1972, 226; *OVG Hamburg*, KStZ 1992, 116 (117 f.); offener demgegenüber *VG Düsseldorf*, KStZ 1989, 115.

194 *Driebehaus* (o. Fn. 25), § 19 Rn. 50.

195 *BVerwGE* 48, 247 (251) = NJW 1975, 2221 Ls.; *Driebehaus* in *ders.* (o. Fn. 129), § 8 NRWKAG Rn. 487 a; *Reidt* (o. Fn. 183), § 135 Rn. 31.

196 Vgl. zur Deutung dieser Vorschrift *OVGE* BE 27, 140; *OVG Berlin-Brandenburg*, LKV 2009, 132; *Benighaus*, LKV 2012, 109.

197 Vgl. auch die Begründung zum Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD und der PDS, LT-Drs. 15/4738, 2 sowie die allgemein auf die „Vorteils-lage“ abstellenden Regelungen des Art. 19 I 1 BbgKAG, Art. 13 I Nr. 4 b) bb) Spstr. 1 BayKAG und des § 3 a III 2 SächsKAG.

198 Da das BauGB die materielle Beitragspflicht für Erschließungsbeiträge – anders als die KAG der Länder für Anschlussbeiträge – erst mit der endgültigen Herstellung der Anlagen beginnen lässt, gewährt die Rechtsordnung dem Vertrauen auf das Ausbleiben einer Inanspruchnahme hier regelmäßig erst zu einem späteren Zeitpunkt einen besonderen Schutz. Eine Höchstfrist ausdrücklich gesetzlich zu normieren, die an die Vorteils-lage, dh den Zeitpunkt anknüpft, zu dem ein Grundstück an die technisch endgültig hergestellte betriebsfertige Anlage angeschlossen werden kann (*BayLT-Drs.* 17/370, 13 f.), ist dadurch aber noch nicht verfassungsrechtlich entbehrlich; aA *VG Ansbach*, Beschl. v. 29.8.2013 – AN 3 S.01273, BeckRS 2013, 55696.

199 Vgl. zu der Möglichkeit der Festsetzung von Sanierungsausgleichsbeträgen vor Abschluss der Sanierung *Schlarmann/Schieferdecker*, DÖV 2002, 470 (471 ff.).

200 *BVerwG*, Urt. v. 20.3.2014 – 4 C 11/13, BeckRS 2014, 54344 Rn. 14; *BVerwG*, ZfBR 2011, 477 = BeckRS 2011, 50434; *Buchholz*, 406.15, § 50 StBAuFG Nr. 1; ebenso *OVG Koblenz*, Urt. v. 5.10.2010 – 6 A 10164/09, BeckRS 2010, 54524; *OVG Lüneburg*, NVwZ-RR 2003, 674.

201 Vgl. etwa § 155 V BauGB iVm § 12 I Nr. 4 b BbgKAG iVm § 169 I 1, § 170 IAO.

barkeit hinausgeht.²⁰² Doch selbst dann ist der Bürger nicht schutzlos: Er kann bei der Gemeinde beantragen, die Sanierung für das Grundstück als abgeschlossen zu erklären, sobald ihre Ziele erreicht wurden, und dadurch Rechtssicherheit herbeiführen (§ 163 I 2 BauGB); der Gemeinde kommt insoweit bei der Entscheidung auch kein Ermessen zu. Allerdings ist ein solcher Antrag nur bei bebauten oder benutzten Grundstücken möglich (§ 163 I 1 BauGB). Sanierungsausgleichsbeträge darf die Gemeinde indes nicht nur für diese, sondern auch für andere Grundstücke erheben.

Hinreichende Rechtssicherheit ist dem Bürger in diesen Fällen auch nicht bereits auf der Grundlage allgemeiner Schutzinstrumente, etwa des Grundsatzes von Treu und Glauben und allgemeiner Verjährungsregeln, verbürgt, setzen doch Verjährungsregeln ebenso wie das Institut der Verwirkung voraus, dass die Forderung bereits entstanden ist.²⁰³ Vor Erlass der Aufhebungssatzung können sie ihre Rechtssicherheit gewährleistende Wirkung nicht entfalten. Insofern hinterlässt das einfache Recht eine zwar überschaubare, aber immerhin eine existente Schutzlücke.

Um sie zu schließen, ist eine verfassungskonforme Interpretation der §§ 154 und 162 BauGB im Lichte des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit geboten: Die Vorschriften lassen sich so lesen, dass die Verjährungsfrist bereits mit dem materiellen Abschluss der Sanierung in Lauf zu setzen ist – also in dem Zeitpunkt, in dem die Gemeinde die Satzung hätte aufheben müssen. Die Festsetzungsverjährungsfrist beginnt in diesem Fall auch dann, wenn die Gemeinde die Sanierungssatzung noch nicht aufgehoben hat, obwohl die materiellen Voraussetzungen für die Aufhebung nachprüfbar vorliegen.²⁰⁴ Ob das der Fall ist, bestimmt sich dann nach dem Konzept, das sich die Gemeinde in der Sanierungssatzung (§ 142 BauGB) gegeben hat. Ähnlich wie im Recht der Straßenbau- und Erschließungsbeiträge²⁰⁵ muss sich die Aufhebung der Sanierungssatzung im Hinblick auf den Lauf der Verjährungsfrist dann Rückwirkung auf den Zeitpunkt beimessen lassen, zu dem die Sanierung materiell abgeschlossen war. Das trägt dem Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit sowie der zwingenden Verpflichtung zur Satzungsaufhebung Rechnung, die der Gesetzgeber den Gemeinden in § 162 I 1 BauGB auferlegt hat.²⁰⁶

Eine solche verfassungskonforme Auslegung darf sich zugleich nicht zu dem Wortlaut und klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch setzen.²⁰⁷ Der Gesetzgeber macht die Beitragspflicht grundsätzlich bewusst von einer Aufhebungssatzung abhängig. Damit wollte er Rechtssicherheit herstellen und den Eigentümer von der Unsicherheit darüber befreien, wann er zur Leistung eines Ausgleichsbeitrags verpflichtet ist. Denn der Bürger kann in der Regel nur eingeschränkt beurteilen, wann die Sanierung durchgeführt ist (§ 162 I 1 Nr. 1 BauGB) oder sich als undurchführbar erweist (§ 162 I 1 Nr. 2 BauGB).²⁰⁸ Das hindert aber nicht die Verpflichtung der Gemeinde, diese Satzung zu dem Zeitpunkt aufzuheben und die Festsetzungsverjährung zu dem Zeitpunkt (gegebenenfalls rückwirkend) laufen zu lassen, zu dem die Sanierung materiell durchgeführt wurde – ebenso wenig einen besonderen zeitlichen Vertrauensschutz desjenigen, der einen Sanierungsausgleichsbetrag entrichten muss. Beide Zeitpunkte lassen sich – wenn auch mitunter unter Schwierigkeiten – in einer objektiv nachprüfbarer Weise ermitteln. Davon ist der Gesetzgeber bei der Etablierung der gesetzlichen Pflicht zur Aufhebung der Sanierungssatzung im Grundsatz auch ausgegangen. Zu diesem Zweck hat er auch das Erfordernis einer Satzung bewusst vorgesehen, um einen

leicht rekonstruierbaren Abschluss der Sanierung zu markieren. Dass eine Satzung erforderlich ist, heißt indes noch nicht zwingend, dass die Festsetzungsverjährungsfrist erst mit dem Inkrafttreten der Satzung zu laufen beginnt. Insbesondere lässt sich die Wendung „Abschluss der Sanierung (§§ 162 und 163)“ in § 154 III 1 BauGB bei weiter Auslegung auch so deuten, dass sie auf die materiellen Voraussetzungen der Vorschrift, insbesondere die Durchführung der Sanierung, nicht lediglich auf den förmlichen Satzungsbeschluss verweist. Auch die Begründung zum Gesetzesentwurf steht einem solchen Verständnis nicht notwendig entgegen. Die Entwurfsverfasser wollten zwar durch den Klammerzusatz „§§ 162 und 163 BauGB“ den Abschluss der Sanierung erklärtermaßen rechtssicher und förmlich nachvollziehbar machen.²⁰⁹ Das schließt aber nicht aus, den Beginn der Festsetzungsverjährung an die Durchführung der Sanierung, nicht an den förmlichen Satzungsbeschluss zu knüpfen. Der Gesetzgeber gibt in § 162 BauGB insbesondere zu erkennen, dass er der Gemeinde möglichst wenig Spielraum bei der Aufhebung der Sanierungssatzung lassen will. Deutlich wird das etwa durch den zusätzlichen „Sicherungsring“, den der Gesetzgeber in § 162 I Nr. 4 BauGB eingezeichnet hat: Die Satzung ist spätestens dann aufzuheben, wenn die Frist, welche die Gemeinde ursprünglich zur Durchführung der Sanierung festgelegt oder später angepasst hat, abgelaufen ist (§ 162 I 1 Nr. 4 iVm § 142 III 3 bzw. 4 BauGB).

Soll der Beginn der Verjährungsfrist nicht im Belieben der Gemeinde stehen und in einer für den Bürger rechtssicheren Weise Belastungsklarheit schaffen, muss die Gemeinde die Festsetzungsverjährung für Sanierungsausgleichsbeträge in verfassungskonformer Interpretation folglich rückwirkend mit dem Vorliegen der materiellen Voraussetzungen für die Ausgleichspflicht, nicht erst mit dem Satzungserlass der Gemeinde in Lauf setzen. Den Beginn der Festsetzungsverjährung auf den Zeitpunkt des materiellen Abschlusses der Sanierung festzulegen, widerstreitet – entgegen der jüngsten Rechtsprechung des *BVerwG*²¹⁰ – nicht dem Wortlaut, dem Sinn und Zweck des § 154 III 1 BauGB oder der Wertentscheidung und Motivation des Gesetzgebers, auf die Sanierungssatzung abzustellen. Sieht man das anders, ist der Gesetzgeber zur Anpassung aufgerufen.

3. Verfassungswidrigkeit des § 49 a VwVfG sowie anderer Erstattungstatbestände der Rückforderung überzahlter Leistungen?

Auch der Schuldner eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs befindet sich in einer dem Empfänger einer Vorteilsausgleichsabgabe grundsätzlich vergleichbaren Ausgangssituation: Er hat Leistungen empfangen, die er erstatten muss, von denen er aber möglicherweise auch lange Zeit nach Vorteilsnahme nicht sicher weiß, ob er tatsächlich auf eine

202 In diesem Sinne OVG Münster, DVBl 2013, 987 (989).

203 Vgl. dazu bereits oben insbes. I. 1. a) mit Fn. 28; aA *BVerwG*, Urt. v. 20.3.2014 – 4 C 11/13, BeckRS 2014, 54344 Rn. 28 ff. Zur Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze hält das *BVerwG* eine Orientierung an der 30-jährigen Verjährungsfrist des § 53 II VwVfG für sachgerecht (Rn. 33).

204 Ähnlich OVG Münster, DVBl 2013, 987 (990 f.); aA *BVerwG*, Urt. v. 20.3.2014 – 4 C 11/13, BeckRS 2014, 54344 Rn. 12.

205 Siehe dazu oben II. 1. und II. 2. a).

206 Vgl. zu dieser Pflicht *BVerwG*, NVwZ-RR 1996, 629 (629); ZfBR 2011, 477 (477) = BeckRS 2011, 50434.

207 Vgl. zu den Grenzen verfassungskonformer Auslegung etwa *BVerfGE* 110, 226 (267) = NJW 2004, 1305 = NVwZ 2004, 974 Ls. mwN.

208 Erst recht gilt dies für die Feststellung, ob die Gemeinde die Sanierungsabsicht aus anderen Gründen aufgegeben hat (§ 162 I 1 Nr. 3 BauGB).

209 BT-Drs. 8/2451, 37.

210 *BVerwG*, Urt. v. 20.3.2014 – 4 C 11/13, BeckRS 2014, 54344 Rn. 25 ff.

Rückzahlung in Anspruch genommen wird. Wie im Falle abgabenrechtlicher Forderungsdurchsetzung hängt die Geltendmachung des Anspruchs hier von einem gesetzlich (gebundenen) behördlichen Handlungsentschluss, nämlich der Festsetzung einer Zahlungsverpflichtung auf der Grundlage einer rückwirkenden Aufhebung eines vorangegangenen begünstigenden Verwaltungsaktes bzw. einer sonstigen Vorteilsgewährung, ab. Der Schuldner hat dann ein nachvollziehbares Interesse daran, zeitlich nicht unbegrenzt zur Rückzahlung herangezogen zu werden.

a) *Bestehende gesetzliche Sicherungsinstrumente des Vertrauensschutzes.* Den Zeitraum, innerhalb dessen die Rückforderung möglich ist, begrenzt das Gesetz in zweifacher Weise: zum einen durch die tatbestandlichen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes, an den die Rücknahmebefugnis anknüpft; die Aufhebung steht unter dem Vorbehalt einer Abwägung des Vertrauensschutzes des Betroffenen mit dem Aufhebungsinteresse der Verwaltung. Der Gesetzgeber zieht der Aufhebung darüber hinaus eine fixe zeitliche Grenze: § 48 IV VwVfG und § 49 II 2 sowie III 2 VwVfG binden die Ausübung des Aufhebungsrechts an eine Jahresfrist. Sie ist Ausdruck des Verwirkungsgedankens rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes: Die Rechtsordnung soll innerhalb überschaubarer Zeiträume Rechtsfrieden herstellen. Dadurch ist der Bürger grundsätzlich auch mittelbar vor seiner Inanspruchnahme „nach Jahr und Tag“ geschützt. Die Vorschriften etablieren ein differenziertes und abgewogenes Vertrauensschutzkonzept, das den Faktor „Zeitablauf“ in grundsätzlich rechtssicherer Weise umsetzt und damit hinreichenden Vertrauensschutz gewährleistet.²¹¹

In Ausnahmefällen kann sich aber gleichwohl eine Vertrauensschutzlücke auftun. Zum einen ist die Rückforderung nicht notwendig zeitlich unmittelbar an die Aufhebung des Ausgangsverwaltungsaktes gebunden. Beides kann voneinander entkoppelt sein: § 49 a VwVfG schreibt (anders als noch § 48 II 8 VwVfG aF und § 50 III 2 SGB X) nicht eine Verbindung des Rückforderungs- und des Rücknahmebescheids als Soll-Verpflichtung vor.²¹² Zum anderen knüpfen zahlreiche öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche nicht notwendig an die Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte, sondern an Leistungen an, die nicht auf der Grundlage eines begünstigenden Verwaltungsaktes gewährt und entsprechend nicht aufgehoben werden. Das gilt etwa für den sozialrechtlichen Erstattungsanspruch iSd § 50 II 1 SGB X,²¹³ den steuerrechtlichen Erstattungsanspruch nach § 37 II AO und den allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch. Keine ausdrückliche Frist setzt die Rechtsordnung ebenso grundsätzlich in solchen Fällen, in denen die Verwaltung Leistungen zurückfordert, die sie auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gewährt hat.²¹⁴ Zwischen der Gewährung des staatlichen Vorteils und seiner Rückforderung kann dann eine zeitlich nicht bestimmbare, für den Bürger unsichere Zeitspanne verstreichen, die das Bedürfnis nach Klarheit und Vorhersehbarkeit möglicher Belastungen auslöst. Auch die vierjährige gesetzliche Verjährungsfrist des § 50 IV 1 SGB X fängt dann nicht zu laufen an, beginnt diese doch erst nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Erstattungsbescheid unanfechtbar geworden ist. Für die Verwaltung kann davon unter Umständen ein Anreiz ausgehen, den Verjährungsbeginn dadurch nach hinten zu schieben, dass sie mit dem Erlass des Rückforderungsbescheids zuwartet.²¹⁵

b) *Erforderlichkeit einer ergänzenden vertrauensschützenden gesetzlichen Frist?* Das BVerwG und das BSG haben sich mit diesen Regelungskonstellationen in der Vergangenheit bereits wiederholt auseinandergesetzt. Sie sehen den Rückforde-

rungsanspruch²¹⁶ einer 30-jährigen Verjährungsfrist unterworfen, die mit der Gewährung des Vorteils beginnt.²¹⁷ Gleiches soll (soweit die Schranke der gesetzlichen Jahresfrist nicht greift) für die Befugnis zur Rücknahme selbst gelten. Die obersten Bundesgerichte greifen damit bereits das Bedürfnis der Rechtsprechung des BVerfG auf, binnen überschaubaren Zeiträumen nach Vorteilsgewährung Rechtssicherheit zu erzielen. Das BSG hat einen rechtswidrigen Sozialleistungsbescheid mit Dauerwirkung in einem Fall 30 Jahre nach seinem Erlass selbst dann als nicht mehr rücknehmbar eingestuft, wenn er durch arglistige Täuschung erwirkt worden ist.²¹⁸ Diese Frist entnehmen das BVerwG und das BSG dem allgemeinen, auch nach Inkrafttreten der Schuldrechtsreform fortgeltenden Rechtsgedanken, dass nach Ablauf von 30 Jahren einmal getroffene Regelungen keinesfalls mehr infrage gestellt werden dürfen.²¹⁹

Das BVerfG verlangt dem Gesetzgeber aber grundsätzlich eine klare normative Entscheidung zum zeitlichen Höchstmaß einer Inanspruchnahme des Schuldners ab. Bei konsequenter Fortschreibung lässt sich sein Beschluss dahin verstehen, dass auch derjenige, der einem Rückforderungsanspruch auf der Grundlage des § 49 a VwVfG ausgesetzt ist, gesetzliche Klarheit über das Ende des Zeitpunkts seiner Inanspruchnahme haben muss. Dafür streitet jedenfalls die Passage: „Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet es dem Gesetzgeber, (...) ganz von einer Regelung abzusehen, die der Erhebung (...) eine bestimmte zeitliche Grenze setzt.“²²⁰

Soweit im Rahmen des § 49 a II VwVfG Rechtssicherheit nicht durch andere Schutzmechanismen, insbesondere die Rücknahmefrist, sichergestellt ist, fällt dann die Vorschrift in der Lesart des BVerfG womöglich ebenso dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit anheim.

Das würde in diesem Fall jedoch den Bogen gesetzgeberischer Konkretisierungspflicht überspannen. Das ausgefeilte Abwägungssystem der Vertrauensschutzbestimmungen für Erstattungsansprüche und die Aufhebung von Verwaltungsakten bietet dem Schuldner eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs im Regelfall hinreichende Sicherheit gegen eine lange Zeit nach Vorteilsgewährung erfolgende Inanspruch-

211 Vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 6.12.1984 – 5 C 1/83, BeckRS 2009, 41534; Erfmeyer, VR 1999, 48 (51 f.).

212 Der Gesetzgeber wollte damit Regelungsspielraum für eine im Einzelfall sachgerechte Entkopplung schaffen. Vgl. BT-Drs. 13/1534, 6 f.

213 In diesem Fall ist aber die Rücknahmefrist des § 45 IV 2 SGB X entsprechend anwendbar.

214 Das schließt aber nicht aus, Verjährungsfristen aus dem der Leistung zu Grunde liegenden Schuldverhältnis zur Anwendung zu bringen. Vgl. etwa VGH München, Urt. v. 21.10.2010 – 6 BV 06.3254, BeckRS 2010, 33846 Rn. 22; Driebehaus in ders., (o. Fn. 129), § 12 NRWAG Rn. 53 ff.

215 In diesem Sinne krit. auch Guckelberger (o. Fn. 47), 375 f.

216 Für den Zinsanspruch nach § 49 II VwVfG gilt etwas Anderes. Die Verwaltungsgerichte wenden auf diesen Fall die Dreijahresfrist des § 195 BGB nF analog an, BVerwG, NVwZ 2011, 949 (954 Rn. 50) = BeckRS 2010, 56447; OVG Bautzen, NVwZ-RR 2013, 82; VGH Kassel, Urt. v. 9.12.2011 – 8 A 909/11, BeckRS 2012, 46951; OVG Weimar, LKV 2011, 520.

217 BVerwG, NVwZ 2011, 949 (950) = BeckRS 2010, 56447 Rn 16; krit. dazu Erfmeyer, VR 1999, 48 (51 f.), der das Vertrauensschutzkonzept der §§ 48 ff. VwVfG durch einen zusätzlichen Rückgriff auf allg. Verjährungsregeln unterlaufen sieht.

218 BSGE 72, 139 (145 f.).

219 BVerwG, NVwZ 2011, 949 (950) = BeckRS 2010, 56447 Rn 17.

220 BVerfGE 133, 143 (160) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 56. Daraus ergeben sich zwei mögliche Interpretationswege: Entweder ist dem BVerfG der allg. Rechtsgedanke als dem Rechtsstaatsprinzip genügender Fristrahmen nicht hinreichend präzise und ausreichend, um Rechtssicherheit herzustellen (dann ist konsequenterweise auch § 49 a VwVfG dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit ausgesetzt) oder es hält für den konkreten Fall des Abgabenrechts eine 30-jährige Verjährungsfrist für verfassungsrechtlich unzureichend.

nahme. Soweit für bestimmte Konstellationen zusätzlicher Schutzbedarf entsteht, genügt die Heranziehung allgemeiner Schutzgedanken im Wege der Normexegese und Analogie den rechtsstaatlichen Anforderungen an Rechtssicherheit, insbesondere dem Gebot der Verhältnismäßigkeit. Der Gesetzgeber ist nicht gezwungen, für jeden Fall eine gesetzliche Regelung zu erlassen, sondern hat lediglich im Ergebnis hinreichende Vorhersehbarkeit für Belastungen sicherzustellen. Die Rücknahmebefugnis hat er hinreichend zeitlich umgrenzt. Ihre Ausübung hat er als gesetzliche Pflicht ausgestaltet,²²¹ die – wie die Festsetzung eines Anschlussbeitrags – zwar der Konkretisierung durch Verwaltungsakt bedarf.

Der Erstattungsanspruch entsteht aber nicht erst mit der behördlichen Festsetzung, sondern unmittelbar kraft Gesetzes bereits mit der Aufhebung des Verwaltungsaktes,²²² so dass bereits in diesem Zeitpunkt eine (geschriebene oder ungeschriebene) Verjährungsfrist zu laufen beginnen kann. Einer Verzögerung der Anspruchsfestsetzung können in diesem Fall auch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und das Institut der Verwirkung ergänzende Grenzen ziehen.²²³ Letzteres setzt zwar nicht nur einen langen Fristlauf, sondern auch besondere Umstände, insbesondere ein Verhalten der Behörde, voraus, welche die Geltendmachung eines Rechts treuwidrig erscheinen lassen.²²⁴ Macht die Behörde von ihrer gesetzlichen Verpflichtung, den Erstattungsanspruch geltend zu machen, keinen Gebrauch, bedarf das aber besonderer Gründe, deren Fehlen die Treuwidrigkeit begründen kann.

4. Sonstige verwaltungsrechtliche Belastungstatbestände, die an vorangegangene Maßnahmen der Behörde anknüpfen

Auf Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit ist der Bürger nicht alleine bei dem Ausgleich von Vorteilslagen angewiesen, sondern auch dann, wenn die Verwaltung einseitig Belastungen an sonstige Tatbestände anknüpft, die ein zeitlich vorausgegangenes Handeln der Behörde voraussetzen. So verhält es sich etwa in allen ordnungswidrigkeiten- und strafrechtlichen Sanktionsverfahren. Regelmäßig stellen der strafrechtliche Beschleunigungsgrundsatz sowie Verjährungsfristen den Schutz der Betroffenen hier in hinreichendem Umfang sicher, indem sie eine Höchstgrenze für die Heranziehung zu begangenen Unrecht normieren. Nicht in allen diesen Fällen greifen aber Verjährungsvorschriften Platz. Das gilt namentlich dann, wenn die Voraussetzungen eines Sanktionstatbestandes erst mit einem behördlichen Handeln eintreten, etwa im Falle der Fahrtenbuchauflage iSd § 31 a StVZO. Sie ergeht als Ersatzmaßnahme gegenüber dem Fahrzeughalter, wenn nach einer Zuwiderhandlung gegen Verkehrsvorschriften der tatsächliche Fahrzeugführer nicht feststellbar ist. Erst nach der Einstellung des Verfahrens gegen einen mutmaßlichen Fahrer kann die Behörde sie verhängen.

Welcher Bearbeitungszeitraum zwischen der Einstellung des Ordnungswidrigkeitenverfahrens und der Verhängung der Fahrtenbuchauflage höchstens verstreichen darf, lässt das Gesetz offen. Seiner Ausdehnung zieht insoweit aber zumindest das Prinzip der Verhältnismäßigkeit eine Grenze: Erweist sich der Zeitraum zur Durchführung der Ermittlungen als unter keiner denkbaren Rechtfertigung mehr erforderlich, ist die Verhängung der Maßnahme rechtswidrig.²²⁵

Die Gerichte bewegen sich bei der Konkretisierung des im konkreten Fall angemessenen Zeitraums vorsichtig tastend.²²⁶ Der angemessene Zeitraum, nach dessen Ablauf eine rechtmäßige in eine rechtswidrige Maßnahme umschlägt, lässt sich nach ihrer Auffassung nur nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls beantworten; einer allgemein-abstrak-

ten Klärung verschließe er sich.²²⁷ Dadurch lassen die Gerichte den Betroffenen häufig im Unklaren darüber, wie lange er zu einer Maßnahme nach § 31 a StVZO herangezogen werden kann.

Derjenige, der durch das Halten eines Fahrzeugs zu einer Gefährdung des Straßenverkehrs beigetragen hat, ist regelmäßig zwar weniger schutzwürdig als derjenige, dem die Verwaltung einen ausgleichenden Vorteil gewährt hat. Er geht dadurch aber nicht jeglichen Schutzbedürfnisses verlustig. Im Interesse sachgerechten Schutzes der Belastungsklarheit ist es (zusätzlich zu den Schutzinstrumenten der Verwirkung etc) grundsätzlich angezeigt, den Zeitraum zwischen dem Abschluss des Ordnungswidrigkeitenverfahrens und der Verhängung einer Fahrtenbuchauflage durch eine gesetzliche Höchstfrist zu begrenzen.

Eine solche Frist darf nicht blind an den seit der Tatbegehung verstrichenen Zeitraum anknüpfen. Denn sonst hätte es der Adressat der Fahrtenbuchauflage in der Hand, durch Einlegung von Rechtsbehelfen den Zeitraum zwischen Tatbegehung und Verhängung der Auflage zu verlängern und dadurch die Rechtswidrigkeit der Maßnahme herbeizuführen.²²⁸ Eine gesetzliche Regelfrist muss diejenigen Zeiträume unberücksichtigt lassen, deren Verstreichen auf wertungsmäßig zurechenbares Verhalten des Fahrzeughalters zurückgeht. Dann wird sie sowohl dem Bedürfnis nach effektiver Verfolgung von Rechtsverstößen als auch dem schutzwürdigen Interesse nach Belastungsklarheit ausreichend gerecht.

5. Bindungsfrist bei Einheimischenmodellen

Eine aufschlussreiche Seelenverwandtschaft zur Geltendmachung von Abgabenforderungen und anderen Formen der Ausübung hoheitlicher Rechte weist die Ausübung von Wiederkaufsrechten bei Einheimischenmodellen auf.

a) *Rationalität der Bindungsfrist.* Gemeinden haben in der Vergangenheit vielfach Grund und Boden zu verbilligten Konditionen an Familien abgegeben, sich dafür aber ein Wiederkaufsrecht ausbedungen. Dieses sollte die subventionsgerechte Verwendung der Grundstücke absichern.²²⁹ Die Gemeinden durften es in der Regel ausüben, wenn der Käufer oder sein Rechtsnachfolger das Wohnhaus seit mehr als drei Jahren nicht mehr bewohnt oder über das Vermögen des Eigentümers das Insolvenzverfahren eröffnet wird.²³⁰ In vielen Fällen entspann sich dann Streit um die Frage, wie lange die Gemeinden sich auf das Wiederkaufsrecht berufen dürfen, ob sie sich insbesondere vertraglich eine Wiederkaufsfrist von 90 Jahren ausbedingen dürfen.

221 *Sachs* in *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), VwVfG, 8. Aufl. (2014), § 49 a Rn. 37.

222 *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 13. Aufl. (2012), § 49 a Rn. 9; *Sachs* (o. Fn. 221), § 49 a Rn. 26 jew. mwN.

223 Vgl. etwa *Hefe* in *Rolfs* (Hrsg.), BeckOK SGB X, 35. Ed. (Sept. 2014), § 50 SGB X, Rn. 34; *Schütze*, in *v. Wulfen/Schütze* (Hrsg.), SGB X, 8. Aufl. (2014), § 50 Rn. 31.

224 Siehe dazu auch bereits oben I. 1. a).

225 Vgl. OVG Lüneburg, NZV 2013, 567 (568); NJW 2014, 1610 (1611) = NZV 2014, 383.

226 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 16.12.1991 – 3 B 108/91, BeckRS 2014, 50112; OVG Lüneburg, NJW 2014, 1610 (1611) = NZV 2014, 383; NZV 2013, 567 (568) = BeckRS 2013, 54944.

227 BVerwG, Beschl. v. 16.12.1991 – 3 B 108/91, BeckRS 2014, 50112.

228 BVerwG, NJW 1995, 3402 (3402).

229 BGH, NJW-RR 2006, 1452 (1453) = NJW 2007, 508 Ls. = ZfR 2007, 32 (mit zust. Anm. *Grziwotz*); ähnl. die Vorinstanz, die gar von einer Nichtigkeit nach § 138 BGB auf Grund eines Verstoßes gegen das Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden ausging, OLG Hamm, Urt. v. 19.9.2005 – 5 U 57/05, BeckRS 2006, 11436; aA noch BGH, WM 1984, 1252.

230 Zur Vereinbarkeit dieser Modelle mit dem Unionsrecht *EuGH*, EuZW 2013, 507 = NZBau 2013, 446.

Bei der Vereinbarung von Wiederkaufsrechten wird der Staat zwar in den Handlungsformen des Privatrechts tätig. Er ist dadurch öffentlich-rechtlicher Bindungen aber nicht entzogen. Insbesondere bleibt er bei diesem verwaltungsprivatrechtlichen Handeln dem Verhältnismäßigkeitsprinzip unterworfen. Der BGH hat dem Inhaber des Wiederkaufsrechts daher eine klare Höchstfrist auferlegt: Mehr als 30 Jahre nach seiner Begründung dürfe er das Wiederkaufsrecht nicht mehr ausüben.²³¹

Das Gericht orientiert sich dabei insbesondere an dem Leitbild der 30-jährigen Ausschlussfrist des § 462 S. 1 BGB. Er versteht diese als allgemeinen Ausdruck des Erforderlichkeitsgebots. Die Gemeinde darf ein Wiederkaufsrecht nämlich nur insoweit ausüben, als es zur Sicherung des Subventionszwecks angemessen erscheint. Soll das Wiederkaufsrecht sicherstellen, dass bestimmte Familien den Zugang zu verbilligten Grund und Boden als Lebensgrundlage erhalten, hat es sein Ziel erreicht, wenn die Familie das Grundstück für die Dauer einer Generation, also für 30 Jahre, selbst genutzt hatte. Eine längere Bindungsfrist schießt dann über das Ziel hinaus.²³² Sie tritt in den Dienst anderer, die Subventionierung nicht rechtfertigender Ziele. Sie soll dann nämlich verhindern, dass Familien den vergünstigten Erwerb als Grundlage einer Bodenspekulation auf Kosten der Allgemeinheit missbrauchen.

b) *Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu der Durchsetzung von Forderungen und Hoheitsrechten.* Sowohl bei der Ausübung von Wiederkaufsrechten als auch bei der zeitlich verzögerten Erhebung von Beiträgen ist dem Interesse des Bürgers, irgendwann Rechtssicherheit über die Inanspruchnahme zu erlangen, durch die Festsetzung einer Höchstfrist Rechnung zu tragen. Denn in beiden Fällen lastet auf dem Bürger eine seine Dispositionsfreiheit beeinträchtigende Unsicherheit, ob die öffentliche Hand ihn noch lange Zeit nach Empfang des Vorteils auf eine Zahlung in Anspruch nimmt.

Beide Konstellationen weisen gleichwohl Unterschiede auf: Anders als das Ausbedingen von Wiederkaufsrechten ist die Erhebung von Beiträgen keinerlei behördlicher Dispositionsfreiheit unterworfen. Den durch die Beitragsschuld entstandenen Vorteil hat der Beitragsschuldner auch nicht auf eigene Veranlassung erzielt. Er wird ihm vielmehr auf Grund gesetzlich legitimer Entscheidung des Aufgabenträgers zuteil. Derjenige, der im Rahmen eines Einheimischenmodells ein Grundstück zu vergünstigten Konditionen unter Vereinbarung eines Wiederkaufsrechts erhält, muss sich auch entgegenhalten lassen, dass er sich grundsätzlich aus freien Stücken auf die Vereinbarung eingelassen hat. Die Gründe dafür, dass der Aufgabenträger von seinem Wiederkaufsrecht Gebrauch macht, liegen allein in seiner Sphäre, während die verzögerte Geltendmachung der Abgabenerhebung ihre Ursache regelmäßig ausschließlich in dem Verantwortungsbereich der Behörde findet. Das rechtfertigt es, demjenigen, der ein Grundstück unter dem Vorbehalt eines Wiederkaufsrechts erwirbt, eine deutlich längere Bindungsfrist zuzumessen.

Dies legitimiert es umgekehrt – entgegen der Auffassung des BGH²³³ – aber nicht, der öffentlichen Hand bei der Vereinbarung der zeitlichen Länge von voraussetzungslosen Wiederkaufsrechten dann vollständig freie Hand zu lassen, ihr etwa ein voraussetzungsloses Ausübungsrecht ohne Wertsicherungsklausel über einen Zeitraum von 90 Jahren einzuräumen, wie es sich die Freie und Hansestadt Hamburg ausbedungen hat, um die Nachteile eines Erbbaurechts (insbesondere die Übernahmepflicht des Eigentümers) zu umge-

hen.²³⁴ Die Ausübung eines solchen als Teil eines bodenpolitischen Rosinenpickens im freien Belieben der öffentlichen Hand stehenden Rechts widerstreitet bei solcher Bindungslänge dem Gedanken der Rechtssicherheit. Lässt die öffentliche Hand den Bürger über mehrere Generationen hinweg in Unsicherheit über die Ausübung von Wiederkaufsrechten, verstößt das regelmäßig gegen das Rechtsstaatsprinzip in Gestalt des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit. Auch der Umstand, dass mit einer längeren Wiederkaufsfrist der Vorteil einer längeren Nutzungsmöglichkeit korrespondiert, ändert daran nichts.²³⁵

III. Fazit

Der Arm der Verwaltung reicht bei der Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Forderungen bisher weit in die Vergangenheit – zu weit in den Augen der Betroffenen und des *BVerfG*. Das schutzwürdige Interesse des Ausgleichspflichtigen, geraume Zeit nach Herstellung einer Vorteilslage nicht mehr mit der Festsetzung des Beitrags rechnen zu müssen, also in zumutbarer Zeit Klarheit darüber zu gewinnen, ob und in welchem Umfang er die erlangten Vorteile durch Beiträge ausgleichen muss,²³⁶ gerät dabei zu kurz. Nicht immer tragen insbesondere die allgemeinen Verjährungsfristen, allen voran die 30-jährige Verjährungsfrist als allgemeine Konkretisierung des Gedankens der Rechtssicherheit, dem Bedürfnis des Bürgers nach Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit hinreichend Rechnung. Denn der Lauf einer Verjährungsfrist setzt ebenso wie eine Verwirkung von Rechten grundsätzlich voraus, dass die Forderung vorher überhaupt entstanden ist. Hängt die Entstehung einer Ausgleichsforderung für einen Vorteil, den der Bürger durch staatliche Leistung empfangen hat, von einer behördlichen Maßnahme ab, die erst den Lauf einer Verjährungsfrist in Gang setzt, laufen diese Schutzinstrumente weitgehend leer. Der Staat muss dann auf anderem Wege, etwa durch eine gesetzliche Ausschlussfrist, sicherstellen, dass Abgaben zum Vorteilsausgleich und sonstige Ausgleichsforderungen nicht zeitlich unbegrenzt nach Vorteilserlangung festgesetzt werden.

Die Landesgesetzgeber stehen bei der Neuregelung ihrer Abgabengesetze nun vor den Scherben ihrer Arbeit: Sie müssen einerseits dafür sorgen, dass die Verwaltung ihre getätigten Investitionen amortisieren kann und die Leistungsfähigkeit der Aufgabenträger, die Abgabengerechtigkeit sowie Belastungsgleichheit der Beitragsschuldner gewahrt bleiben, so dass alle Vorteilsempfänger grundsätzlich gleichmäßig entsprechend dem empfangenen Vorteil zur Tilgung der Lasten beitragen. Gleichzeitig müssen sie den Zeitraum, innerhalb dessen die Verwaltung den Einzelnen im Ungewissen lassen darf, hinreichend berechenbar und vorhersehbar festlegen. Ab welchem Zeitpunkt sich die Legitimation zum Vorteilsausgleich auf Grund des zeitlichen Abstandes zum Eintritt der Vorteilslage als Anknüpfungspunkt der Abgabenerhebung so stark verflüchtigt hat, dass das Interesse des Einzelnen überwiegt, nicht mehr mit einer Inanspruchnahme rechnen zu müssen, liegt grundsätzlich in der politischen Entscheidungsmacht des Gesetzgebers.²³⁷ Der Zeitkorridor der

231 Vgl. BGH, NJW-RR 2006, 1452 (1453) = NJW 2007, 508 Ls., vgl. etwa auch BGH, NJW-RR 2006, 298 = NZM 2006, 516 mwN; zur zulässigen Länge schuldrechtlicher Verfügungsverbote nach § 1372 BGB BGH, NJW 2012, 3162 = ZEV 2012, 550.

232 BGH, NJW-RR 2006, 1452 (1453) = NJW 2007, 508 Ls.; vgl. auch BVerwG, NJW-RR 2006, 298.

233 BGH, NJW 2011, 515; aA Kämmerer/Martini, BauR 2007, 1337 (1343 ff.).

234 Dazu im Einzelnen Kämmerer/Martini, BauR 2007, 1337 (1339 ff.).

235 BGH, NJW 2011, 515 (517) = BeckRS 2010, 29493 Rn. 21.

236 BVerfGE 133, 143 (160) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 55.

Ungewissheit darf aber weder unangemessen lange und unberechenbar sein noch darf der Gesetzgeber die Konsistenz eines Fristensystems systemwidrig durchbrechen.

Den Gordischen Knoten, zu dem sich die gegenläufigen Interessenstränge der Vorteils empfänger, der Aufgabenträger und der Allgemeinheit gerade in den neuen Bundesländern verschlungen haben, haben die Bundesländer mühsam zu entwirren versucht. Sie legen eine Ausschlussfrist von 12–20 Jahren seit Eintritt der Vorteilslage (ergänzt um Hemmungsregelungen) für die Einforderung von Vorteilsausgleichsabgaben fest. Diese Fristlänge erweist sich als verfassungsrechtlich noch tragfähiger Ausgleich.

Für die Zukunft empfiehlt sich als sachgerechte Gestaltungsoption eines Gerechtigkeitsausgleichs – jedenfalls für Anschlussbeiträge – ein Modellwechsel: Die Landesgesetzgeber sollten das bisherige Abgabensmodell einer Mischung aus Benutzungsgebühren und Herstellungsbeiträgen vorzugsweise auf ein Finanzierungsmodell umstellen, das so weit wie möglich auf Benutzungsgebühren beruht. Das entspricht nicht nur dem Verursacherprinzip, sondern vermindert auch den Verwaltungsaufwand der Aufgabenträger und vermeidet vor allem die in der Vergangenheit aufgetretenen Friktionen. An einem solchen Systemwechsel ist die Rechtsordnung nicht gehindert. Die einmal in der Vergangenheit getroffene Entscheidung bindet den Einrichtungsträger nicht für alle Zeit. Insbesondere besteht grundsätzlich kein schutzwürdiges Vertrauen in die Aufrechterhaltung eines einmal gewählten Finanzierungsmodells.²³⁸ Das gilt auch für einen Wechsel zwischen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung der Benutzungsentgelte. Wechselt der Träger von einem privatrechtlichen Entgeltmodell zu einem öffentlich-rechtlichen Modell mit Benutzungsgebühren im Verbund mit Anschlussbeiträgen, bleibt er dabei aber unverändert an die Vertrauensschutzprinzipien der Belastungsklarheit und der Gewährleistung einer Höchstfrist gebunden. Er kann öffentlich-rechtliche Anschlussbeiträge insbesondere nicht deshalb auch noch nach langer Zeit ohne Fristbindung erheben, weil er in dem zuvor angewendeten privatrechtlichen System an der Beitragserhebung gehindert war. Das beschränkt zwar mittelbar auch seine Formenvahlfreiheit, ist aber (entgegen der Auffassung des VGH Mannheim)²³⁹ die notwendige und konsequente Folge des verfassungsrechtlichen Vorrangs der Rechtssicherheit und des rechtsstaatlichen Gebots der Belastungsklarheit.

Doch nicht in allen Konstellationen, in denen der Gesetzgeber die Entstehung von Forderungen einer behördlichen Maßnahme vorbehält, muss er ausdrücklich eine Ausschlussfrist durch formelles Gesetz verankern. Vielfach trägt das Gebot der Verhältnismäßigkeit in Verbindung mit einer verfassungskonformen Auslegung gesetzlicher Schutzbestimmungen dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit hinreichend Rechnung. Das gilt insbesondere für den Schutz desjenigen, der sich einem öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch ausgesetzt sieht. Weder § 49 a II VwVfG noch die ungeschriebenen Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch erweisen sich als verfassungswidrig. Denn sie knüpfen ihr Entstehen an einen *gesetzlichen*, nicht der Entscheidungsgewalt der Behörde überantworteten Ausgleichstatbestand bzw. eine materielle Handlungspflicht der Behörde und damit einen nach Herstellung des Vorteils berechenbaren Tatbestand.

In den Fällen, in denen die Entstehung eines Anspruchs von einer Satzung der Gemeinde abhängt, muss der Gesetzgeber demgegenüber in hinreichender Klarheit zum Ausdruck bringen, dass die Gemeinden die Festsetzungsverjährungsfrist entweder – wie (zumindest bei verfassungskonformer Auslegung des bestehenden Rechts) im Falle von Straßenbaubeiträgen und Sanierungsausgleichsbeträgen – mit der (endgültigen) Herstellung der Vorteilslage oder – wie im Falle von Erschließungsbeiträgen – mit der ersten Satzung (in Verbindung mit einer an die Vorteilslage anknüpfenden gesetzlichen Ausschlussfrist) rückwirkend in Lauf setzen.

Die Herausforderung, sachgerechten Vertrauensschutz des Bürgers mit dem Bedürfnis nach Belastungsgerechtigkeit zu harmonisieren, ruft die Grundidee der Rechtsordnung in Erinnerung: Sie versteht sich als Friedensordnung, die einen Ausgleich von Vorteilen und Lasten herstellt. Je länger der Zeitpunkt zurückliegt, zu dem ein auszugleichender Vorteil entstanden ist, umso eher verflüchtigt sich die Legitimation, ausstehende Forderungen einzutreiben – umso mehr gewinnt dann auch der Gedanke an Wirksamkeit, den *Gustav Radbruch* als Schlichtungsformel für das Verhältnis der zentralen Grundprinzipien des Rechtsstaats formuliert hat: „Die Gerechtigkeit ist die zweite große Aufgabe des Rechts, die erste aber ist die Rechtssicherheit, der Friede“.²⁴⁰ ■

237 BVerfGE 133, 143 (159 f.) = NVwZ 2013, 1004 Rn. 56.

238 OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2008, 377 (378); zu der Möglichkeit eines Gebührenmodells auch *Aussprung*, LKV 2005, 202 (203).

239 VGH Mannheim, DVBl 2014, 861 (865) = BeckRS 2014, 50486.

240 Radbruch, Aphorismen zur Rechtsweisheit, 1963, 23.