

Ausbaubeitragsrecht: Zulässigkeit des rückwirkenden Inkraftsetzens einer erstmals gültigen Satzung trotz drohender Verjährung von Beitragsforderungen?

Ein Kommentar zum Beschluss des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 18.05.2009 von Wolf-Rüdiger Beck, Halle (Saale)

I. Vorbemerkung

In einem Beschluss vom 18.05.2009 (2 B 360/08 MD) hat das Verwaltungsgericht Magdeburg die Auffassung vertreten, dass die Gemeinden vor dem Hintergrund der Beitragserhebungspflicht ihren Satzungen dann keine ausdrückliche Rückwirkung beimessen dürfen, wenn hierdurch Beitragsforderungen der Verjährung unterliegen könnten.

Im konkreten Fall hatte eine Gemeinde seit 1997 zahlreiche Satzungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen erlassen, die – soweit es sich um Satzungen über wiederkehrende Beiträge handelte – allesamt von den Gerichten regelmäßig für nichtig erklärt worden waren. Die Chronologie zeigt auf, welchem „Bombardement“ an Satzungen der Bürger in der betreffenden Gemeinde ausgesetzt war. Ab dem Jahre 2004 resignierte der Ortsgesetzgeber und entschloss sich, anstelle wiederkehrender Beiträge rückwirkend nur noch einmalige Beiträge zu erheben:

- 17.03.1997 – Satzung über einmalige Beiträge nur für Teilbereiche
- 29.05.2000 – Überarbeitung dieser Satzung
- 17.03.1997 – Satzung über wiederkehrende Beiträge (Ortskern)
- 23.03.1998 – 1. Änderung der Satzung über wiederkehrende Beiträge
- 26.06.2000 – 2. Änderung der Satzung über wiederkehrende Beiträge
- 11.03.2002 – Neufassung der Satzung über wiederkehrende Beiträge
- 14.12.2004 – Satzung über die Erhebung einmaliger Beiträge
(Für die Gesamtgemeinde mit Rückwirkung z. 17.03.1997)
- 21.02.2005 – 1. Änderungssatzung über die Erhebung einmaliger Beiträge
- 20.07.2006 - Neufassung der Satzung über die Erhebung einmaliger Beiträge ohne Rückwirkungsanordnung.

Nachdem die Gemeinde Maßnahmen aus dem Jahre 1999 aufgrund der neuen Satzungen 2004 und 2006 abgerechnet und Beitragsbescheide erlassen hatte, beriefen sich die Kläger auf die Verjährung der Beitragsforderung. Denn durch den ausdrücklich angeordneten Rückbezug der neuen Satzung 2004 auf den 17.03.1997 seien die sachlichen Beitragspflichten mit dem Ende des Jahres 1999 wirksam entstanden, so dass die Beitragsforderungen am Ende des Jahres 2003 verjährt gewesen seien. Diese zwingende Schlussfolgerung akzeptierte das Verwaltungsgericht Magdeburg nicht.

Zwei Argumente führt das Gericht dafür ins Feld:

1. Das KAG-LSA eröffne in seinem § 2 Satz 2 nur dann die Möglichkeit rückwirkender Inkraftsetzung, wenn sie ausdrücklich eine Satzung ohne Rücksicht auf ihre Wirksamkeit ersetze, die eine gleiche oder gleichartige Abgabe regele. Daran mangle es hier. Denn hier sei eine Satzung über

wiederkehrende Beiträge durch eine solche über einmalige Beiträge ersetzt worden. Es fehle hier an der Gleichartigkeit der Abgabensatzungen.

2. Das rückwirkende Inkraftsetzen der Satzung verstoße gegen das Beitragserhebungsgebot des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA. Denn infolge dieser Rückwirkung sei damit zu rechnen, dass Beitragsforderungen wegen der evtl. eintretenden Verjährung ggf. nicht mehr beiteilbar seien.

Zu I. 1) Zulässigkeit der Rückwirkungsanordnung

1. Regelungsinhalt des § 2 KAG-LSA

Das Verwaltungsgericht verkennt, dass § 2 Abs. 2 KAG-LSA lediglich beispielhaft auf die Möglichkeit verweist, dass eine Rückwirkung jedenfalls dann zulässig ist, wenn eine Satzung, die eine gleichartige Abgabe regelt, ersetzt werden sollte (vgl. Kirchmer/Schmidt/Haack, Kommunalabgabengesetz LSA, 2. Auflage, Rdz. 5.2 zu § 2 auf S. 80). Darüber hinaus verweist § 2 Abs. 1 KAG-LSA auf den allgemeinen Grundsatz, wonach es darüber hinaus generell zulässig ist, „Satzungen innerhalb der verfassungsmäßigen Grenzen“ rückwirkend zu erlassen. Hierzu finden sich jedoch keinerlei Erwägungen in dem angefochtenen Beschluss. Man hätte erwarten dürfen, dass sich das Gericht mit dem Problemkreis auseinandersetzt, ob die fragliche Bestimmung eine unzulässige „echte“ oder eine grundsätzlich zulässige „unechte“ Rückwirkung enthält.

Diese Prüfung hätte ergeben müssen, dass hier eine unechte Rückwirkung vorliegt, weil die Satzungsregelung – jedenfalls unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des OVG LSA - nicht in abgeschlossene Sachverhalte eingreift.

Die SBS 04 bewirkt daher keine unzulässige Rückwirkung.

Beitragssatzungen, die erst nach dem technischen Abschluss einer Maßnahme in Kraft treten, entfalten keine echte Rückwirkung. Die sachliche Beitragspflicht entsteht nach Auffassung des OVG Sachsen-Anhalt nicht schon mit dem technischen Abschluss einer beitragsfähigen Maßnahme, sondern erst mit dem Erlass einer (wirksamen) Beitragssatzung, die insbesondere die beitragsfähigen Maßnahmen benennt und eine Vorteilsregelung beinhaltet (OVG LSA, B. v. 19.11.2004, - 2 L 295/03 -). Der bloße technische Abschluss einer Ausbaumaßnahme stellt nach dieser Auffassung deshalb noch keinen abgeschlossenen Sachverhalt dar. Vielmehr erfolgt mit der erst nachträglich in Kraft gesetzten Beitragssatzung eine tatbestandliche Rückanknüpfung an einen (rechtlich) noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt. Dabei handelt es sich um eine zulässige unechte Rückwirkung.

Dies gilt jedenfalls, wenn man mit dem Verwaltungsgericht die Auffassung vertritt, dass es wirksames Satzungsrecht vor dem Inkraftsetzen der SBS 04 und der SBS 06 nicht gegeben habe. Der Satzungsgeber war dann nach den oben beschriebenen Grundsätzen nicht gehindert, eine erstmals wirksame Satzung auf den angeführten

Zeitpunkt rückzubeziehen.

Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, einer Satzung könne ausschließlich dann Rückwirkung beigemessen werden, wenn eine bis dato vorhandene, ungültige Satzung ersetzt werden sollte, ist daher rechtlich schlicht unzutreffend.

2. **Motiv der Rückbeziehung**

Nun ist richtig, dass die Gemeinde die fragliche Satzung auch ohne ausdrückliche Rückwirkungsanordnung hätte erlassen können. Denn – so die Auffassung des OVG Sachsen-Anhalt – sobald eine neue Satzung erstmals rechtliche Wirksamkeit entfaltet, entsteht auch erst zu diesem Zeitpunkt die Beitragspflicht, so dass alle Ausbaumaßnahmen der Vergangenheit unter diese neuen Satzungsregelungen fallen und abgerechnet werden können.

Für die von der Gemeinde angeordnete Rückwirkung gab es aber durchaus einen sachlichen Grund: Der Satzungsgeber wollte mit der Novelle rückwirkend einheitliches Satzungsrecht schaffen und bis dahin vorgenommene Differenzierung nach Gebieten, in welchen wiederkehrende Beiträge erhoben werden sollen und solchen, die mit einmaligen Beiträge belegt werden, aufgrund der bei den wiederkehrenden Beiträgen zutage getretenen rechtlichen Probleme aufgeben. Dies ergibt sich klar aus den Beschlüssen des Gemeinderats. Schon anlässlich der 2. Änderung der Satzung über die Erhebung von einmaligen Beiträgen wurde erläutert, dass „nun angedacht ist, die wiederkehrende Beiträge in der Gemeinde, sowie den Ortsteilen auf einmalige Beiträge umzustellen“, so dass es (aus diesem Grunde) erforderlich sei, die Satzung über die Erhebung einmaliger Beiträge v. 17.03.1997 (die ursprünglich nur für Ortsteile gedacht war) zu überarbeiten und zu ändern. Es ging somit darum, einheitliches Satzungsrecht ohne zeitlich divergierende Regelungsinhalte zu schaffen. Ein Verzicht auf die Rückwirkungsanordnung hätte dazu geführt, dass für den Zeitraum von 1997 bis 2004 unterschiedliche Satzungen über einmalige Beiträge Geltung erlangt hätten. Dass dies politisch wie rechtlich nicht erwünscht war, ist nicht nur unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nachvollziehbar und legitim. In der Entscheidung vom 03.07.2006 – 4 M 246/06 – hat das OVG Sachsen-Anhalt ausgeführt, dass eine Satzung, die erstmals wirksames Ortsrecht schafft sich „nicht notwendiger Weise“ Rückwirkung beimessen müsse, was aber auch nicht ausschließt, dass sie für die „sauberere“ Lösung entscheidet und sich Rückwirkung beimessen kann (vgl. zum Gesichtspunkt einem geradezu aus rechtsstaatlichen Gründen zu postulierenden Rückbeziehungserfordernis bei „ersetzenden“ Satzungen: OVG NW, Urt. v. 18.05.1999 – 15 A 2880/96 und OVG Brandenburg, Urt. v. 5. Dezember 2001 - 2 A 611/01 -).

Zu I. 2) Kein Verstoß gegen die Beitragserhebungspflicht des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA.

Die Grenze der Verpflichtung zur Beitragserhebung bildet nach der Rechtsprechung des OVG Sachsen-Anhalt die Verjährung der Beitragsforderung (OVG LSA, B. v. 16.11.2006 – 4 L 191/06). Diesen (selbstverständlichen) Grundsatz kehrt das Verwaltungsgericht nun jedoch kreativ um: Nach Auffassung des Gerichts beschränkt die Beitragserhebungspflicht die Gestaltungsmacht der Kommune und zwingt sie zu Lösungen, welche dazu führen, dass die gesetzlich normierten Verjährungsfolgen des Abgabenrechts möglichst weiträumig umgangen werden können. Die Grenze des Rechtsinstituts der Verjährung bildet danach die Beitragserhebungspflicht der Gemeinden. Es setzt damit eine sich immer mehr verstärkende Tendenz in der Rechtsprechung des Landes fort, den fiskalischen „Erfolg“ vor rechtsstaatlich motivierte Erhebungsbegrenzungen zu stellen. Gerade das Institut der Verjährung wird im Kommunalabgabenrecht von der obergerichtlichen Rechtsprechung zunehmend als „lästig“ empfunden und durch kaum noch verholten ergebnisorientiertes Hinauszögern des Beginns der Festsetzungsverjährung ad infinitum in den Bereich rein theoretisch-akademischer Betrachtungen verbannt. Das Institut der Verjährung wird im Ausbaubeitragsrecht vor dem Hintergrund einer Rechtsprechung, die den Beginn der sachlichen Beitragspflicht von dem zu keinem Zeitpunkt wirklich noch verifizierbaren Umstand abhängig macht, dass sich eine Beitragssatzung als erstmals wirksam erweist, in einer Weise entwertet, dass es ehrlicher Weise auch in Gänze abgeschafft werden könnte.

(Zu Recht kritisiert das OVG NW diese ursprünglich selbst vertretene Auffassung: *„Das bisherige Verständnis, das auf ein Wirksamwerden einer in jeder Hinsicht gültigen Satzung abstellte, führte zur Rechtsunsicherheit, weil die Frage der Wirksamkeit von Satzungen mit erheblichen Unsicherheiten belastet ist, wie gerade die unterschiedliche Bewertung der hier in Rede stehenden Beitragssatzung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit zeigt“*; OVG NW, U. v. 18.05.1999, - 15 A 7407/95).

Der vorliegende Fall mit einer Aneinanderreihung jeweils für unwirksam erklärter Satzungen zeigt die mit der herkömmlichen Auslegung verbundenen Probleme exemplarisch auf. Es wird für den Bürger keine Rechtssicherheit geben, weil niemals definitiv zu klären sein wird, wann eine in Kraft gesetzte Satzung auch definitiv „wirksam“ ist. Der Bürger wird nach der vorliegenden Rechtsprechung nie mehr wissen, wann er es mit einer endgültig abgeschlossenen Rechtslage zu tun hat. Eine solche Unsicherheit ist gerade im Abgabenrecht, das erkennbar auf Rechtssicherheit, sowie Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit angewiesen ist, nicht hinnehmbar (vgl. OVG Niedersachsen, NVwZ 2007, 846: *„Die Rechtssicherheit ist ein wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit und damit eines Konstitutionsprinzips des Grundgesetzes“*, [BVerfG NJW 1993, 1125 unter Bezugnahme auf BVerfGE 60, 253 (267) = NJW 1982, 2425]).

Die Verjährung steht der Beitragserhebungspflicht aus Sicht der Rechtsprechung jedoch erkennbar zunehmend „im Wege“ und ist daher – auch rückwirkend - zu umgehen. Erstmals wird dieses Postulat nun ausdrücklich vom Verwaltungsgericht formuliert. Es ist nicht ersichtlich, dass dies in dieser Form je so explizit von einem deutschen Verwaltungsgericht gefordert worden wäre. Wir haben es insoweit mit einem alarmierenden Vorgang zu tun, der Rechtsgeschichte schreiben könnte, jedenfalls, wenn dieses Postulat obergerichtliche Bestätigung fände.

Es muss festgehalten werden, dass durch eine – zulässige – (und womöglich aus rechtsstaatlichen Gründen auch gebotene) Rückbewirkung einer Norm dem Normgeber kein Nachteil gegenüber einem Rechtszustand entsteht, der bestehen würde, wenn die Ursprungsnorm sich als von Anfang an wirksam erwiesen hätte. Warum aber ein Anlass bestehen sollte, Fehler im Normsetzungsverfahren ausgerechnet mit einer Prämierung des verantwortlichen Satzungsgebers zu Lasten der Rechtssicherheit und der Normunterworfenen auszugleichen, die damit bestimmter Rechtsfolgen verlustig gehen, ist bislang nirgendwo überzeugend erklärt. Interessant ist doch, dass damit im Kommunalabgabenrecht der Abgabenschuldner sogar gegenüber dem Steuerhinterzieher benachteiligt wird, weil selbst für diesen nach § 169 Abs. 2 Satz 2 zehn Jahren die Verjährung der Zahlungsforderung eintritt, während für den Beitragsschuldner die Festsetzungsfrist dann noch nicht einmal angelaufen ist, solange der Satzungsgeber nur diletantisch genug agiert. Dass eine solche Auffassung am Ende sogar dazu führt, dass inzwischen Kommunen gar kein gesteigertes Interesse mehr an wirklich „wasserdichten“ Abgabensatzungen haben, sei nur am Rande erwähnt (vgl. auch unten V. zum Rechtsgedanken der Verjährung).

Erstmals postuliert also das Verwaltungsgericht damit auch den erstaunlichen Grundsatz, dass ein Rückwirkungsverbot nicht etwa nur zum Schutze der auf Rechtssicherheit, Kontinuität und Vertrauen pochenden Bürger zu diskutieren ist, sondern womöglich außerdem dem Schutz der fiskalischen Interessen des Normsetzenden selbst dienen kann. Nirgendwo findet sich bisher in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ein entsprechender Anhaltspunkt dafür.

Die Auffassung des Verwaltungsgerichts führt also zu einer unzulässigen Einschränkung des Bestimmungsrechts der Gemeinden im Hinblick auf das Inkraftsetzen ihrer Satzungen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA.

Um diese Schwierigkeiten zu vermeiden, hatte der Landesgesetzgeber in Thüringen die entsprechenden Regelungen des dortigen KAG verändert. Im Falle der Ungültigkeit einer Beitragssatzung beginnt die Festsetzungsfrist gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 4 lit. b) cc) 2. Spiegelstrich ThürKAG erst mit Ablauf desjenigen Kalenderjahres zu laufen, in dem die gültige Satzung beschlossen worden ist. Damit folgt der Landesgesetzgeber dort den politischen Intentionen der Judikative: Der

fiskalische Erfolg wird über die Rechtssicherheit gestellt. In Sachsen-Anhalt wird solche gesetzliche Legitimation erst gar nicht abgewartet, sondern die Anordnung einer Rückwirkung wird in fiskalischem Interesse schlicht für unzulässig erklärt.

II. Das Entstehen der Beitragspflicht und das Tatbestandsprinzip

1. Verhängnisvoller Ausgangspunkt ist die fehlerhafte Auffassung, das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht habe schon immer – auch im Ausbaubeitragsrecht ohne jede gesetzliche Ermächtigung – das Vorhandensein einer (wirksamen) Beitragssatzung vorausgesetzt. Diese könne – ggf. Jahrzehnte später – erlassen werden, weil der Gesetzgeber vor der Novelle vom 16.04.1999 „keine Reihenfolge“ bestimmt habe, innerhalb derer die jeweiligen sachlichen Voraussetzungen für das Entstehen der Beitragspflicht vorliegen müssen.

Diese Auffassung verkennt, dass schon das Tatbestandsprinzip einfordert, dass die Norm, welche einen Sachverhalt unter eine Rechtsfolge stellen möchte, zu einem Zeitpunkt wirksam ist, in welchem eben dieser Sachverhalt noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Das Bemühen, des OVG LSA, die Satzung als anspruchsbegründende Norm für die Frage des Entstehens der Beitragspflicht zugleich selbst dem Tatbestand zuzurechnen, wird für unzulässig gehalten (überzeugend: OVG MV, DVBl. 1998, 56 ff.). Der hiergegen erhobene Einwand des OVG LSA in den Gründen zur Entscheidung vom 2.12.2004 – 2 M 609/04 -, die Auffassung des OVG MV zwingt jedenfalls nicht zu dem Schluss, dass die Satzung als Entstehungsvoraussetzung der Beitragspflicht mit dem Zeitpunkt der Beendigung der Maßnahme vorliegen müsse, weil auch sonstige Voraussetzungen wie etwa Abschnittsbildungen nachträglich erfolgen könnten, ist schlicht nicht nachvollziehbar und verkennt den Normcharakter der Satzung im Gegensatz zum Rechtscharakter einer Abschnittsbildung. Das OVG Sachsen-Anhalt muss sich daran festhalten lassen, dass es selbst die Satzung vorwiegend als Norm (Ortsgesetz) betrachtet (die ja im Rahmen der „Ergebnisrechtsprechung“ auch keiner Begründungspflicht unterliege und somit keiner Kalkulationsgrundlage für den festgesetzten Beitragssatz bedürfe, Urt. v. 27.07.2006, 4 K 253/05), die dem Tatbestandsprinzip folgend, dann aber auch aus rechtsstaatlichen Gründen nun mal im zeitlichen Geltungsbereich des der Regelung unterworfenen Sachverhalts liegen muss. Ausgerechnet im Abgabenrecht und im Bereich der Eingriffsverwaltung von diesem tragenden Prinzip abzuweichen, erscheint mehr als nur problematisch. Wenn schon das Gesetz fordert, dass die Beitragspflicht mit dem Ende der beitragsfähigen Ausbaumaßnahme zu entstehen hat, dann ist der Ortsgesetzgeber verpflichtet, bis zu diesem Zeitpunkt die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass anhand einer Satzung auch eine konkrete Berechnung erfolgen kann. Es kann doch nicht umgekehrt argumentiert werden, der gesetzliche Imperativ werde durch schlichte

Untätigkeit des Ortsgesetzgebers irrelevant. Eine solche Begründung überzeugt nicht.

Für die vorliegende Frage des Entstehens der Beitragspflicht möchte das OVG LSA hingegen das Inkraftsetzen der Satzung nun aber offenbar auf einmal nicht mehr als Normsetzungs- sondern, weil es dem erwünschten Ergebnis besser dienlich ist, diesmal vorzugsweise als reinen Verwaltungsvorgang betrachtet wissen, der schlicht die technischen Grundsätze der Verteilung regelt und die Berechenbarkeit des Beitragssatzes regelt. Wenn aber gerade diese Berechenbarkeit des Beitragssatzes erst das Entstehen der Beitragspflicht ermöglichen soll, dann wäre umso dringlicher (erst recht), wenn unter den vorstehend beschriebenen Gesichtspunkten, die Satzung zeitgleich zum geregelten Sachverhalt vorliegt, an dessen Ende nach dem Willen des Gesetzgebers die sachliche Beitragspflicht entstehen soll. Tut sie dies nicht, fehlt es an der anspruchsbegründenden Norm mit der weiteren Frage, ob diese – und unter welchen Umständen noch – ggf. rückwirkend in Kraft gesetzt werden kann. Es ist sehr zu wünschen, dass das OVG LSA alsbald wieder zu einer rechtsstaatsnahen Betrachtungsweise zurückfindet.

2. Es scheint, dass trotz der vielfach zu beobachtenden Tendenz hin zu fiskalisch-rechtspolitisch orientierter Rechtsprechung, unter rein rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten auch bei einigen Obergerichten dieser Erkenntnis allmählich wieder mehr Raum eingeräumt wird. So entschied jüngst das OVG RP am vom 11.11.2008, - 6 A 11081/08.OVG -:*„muss im Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht die nach § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG erforderliche Satzung nicht vorhanden sein; es reicht, wenn eine später erlassene Ausbaubeitragssatzung sich Rückwirkung auf den Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht beimisst.“*

Auch nach einem Beschluss des Niedersächsischen OVG vom 19.12.2008 (9 LA 99/06) ist das Vorliegen einer Satzung keine tatbestandliche Voraussetzung für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht. Diese entsteht nach Auffassung des Gerichts mit Beendigung der beitragsfähigen Maßnahme bzw. mit dem Aufwandsspaltungsbeschluss des Gemeinderates für die Teileinrichtungen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der in Bezug genommene Wortlaut des § 6 Abs. 6 NKAG bis ins Komma hinein identisch ist mit der Version der entsprechenden Bestimmung des KAG-LSA, die bis zur Novelle des Jahres 1999 galt und die das Gericht hier noch als maßgeblich ansieht. Auf die entsprechende Auffassung des OVG NW wurde bereits hingewiesen.

Es besteht also hinreichend Anlass, die hier angegriffene Rechtsprechung des OVG LSA nochmals einer grundsätzlichen, kritischen Überprüfung zu unterziehen. Das gilt umso mehr, als das OVG bis heute die Frage nicht beantwortet hat, innerhalb welcher Zeiträume denn dann ggf. zwischen dem Abschluss eines tatsächlichen Vorgangs (Ausbau) und dem Erlass der diesen Vorgang regulierenden Norm noch vergehen dürfen und nach welchen Kriterien diese Zeiträume zu bemessen sind. Wer aber den Gemeinden ermöglicht, ad

indefinitum nachträgliches Satzungsrecht zu schaffen – und ggf. auch im Rahmen dessen Beitragsnacherhebungen durchführen zu dürfen – wird um rechtssystematisch überzeugende Beantwortung der gestellten Frage nicht herumkommen (Siehe auch unten III.).

III. Grundsätzliches zur Verjährung

An dieser Stelle ist es erforderlich, grundsätzlich auf den Rechtsgedanken der Verjährung einzugehen. Denn die jüngste Judikatur offenbart hier erhebliche Missverständnisse. So hat unlängst das OVG Thüringen (B. v. 28.08.2008, - 4 EO 405/08) für das Anschlussbeitragsrecht ausgeführt, es habe zwar „erwogen“ ob die Bestimmung des Thüringer KAG, dass die sachliche Beitragspflicht frühestens mit dem Inkraftsetzen der ersten gültigen Satzung entstehe, evtl. verfassungswidrig sein könnte, weil *„in einigen Fällen zwischen der vom Normadressaten erwarteten Möglichkeit, dass der Aufgabenträger ihm gegenüber einen Bescheid erlassen könnte, und dem tatsächlichen Ablauf der Verjährungsfrist erhebliche Zeitspannen liegen können, welche die reguläre Verjährungsfrist bei weitem oder sogar mehrfach überschreiten“*, wollte dies jedoch im betreffenden Eilverfahren nicht weiter vertiefen, zumal der Gesetzeszweck damit nur zunächst die speziellen Probleme des Anschlussbeitragsrechts in Thüringen im Auge habe und sich wegen des sachlichen Grundes eine Verfassungswidrigkeit daher nicht sofort aufdränge. An anderer Stelle und mit Blick auf die Verwirkungsproblematik verweist es dann aber auf einen Gesichtspunkt, der auch immer wieder die Entscheidungen des OVG LSA durchdringt: *„[...] der Sache nach ist in einer späten Beitragserhebung keine grobe Unbilligkeit zu erkennen. Denn es wird in aller Regel so sein, dass zwar die Maßnahme längere Zeit zurückliegen mag, dass aber der auf Dauer vermittelte Vorteil, dessentwegen der Beitrag erhoben wird, noch weit in die Zukunft reicht.“*

Hierin kommt der immer wiederkehrende Gedanke zu Ausdruck, eine Verfristung (Verjährung oder Verwirkung) müsse generell schon deshalb zurücktreten, da ja dem Verpflichteten ein Vorteil „auf Dauer“ vermittelt werde, der in die Zukunft reiche und sich dort in jedem Moment neu perpetuiere. Diese Auffassung verkennt jedoch vollkommen das Wesen des Rechtsgedankens, der hinter der Verjährung (oder auch der Verwirkung) steht.

Annette Guckelberger hat eingehend das Problem der „Verjährung im öffentlichen Recht“ (Siebeck 2004) in einer Habilitationsschrift untersucht, deren Lektüre dringend anzuempfehlen ist. Sie weist darin auf die Vielschichtigkeit der Motive hin, die den Gesetzgeber veranlassen, Verjährungsvorschriften zu erlassen. So wird oft verkannt, dass diese Regelungen eben nicht nur dem Schutz der Individualinteressen des jeweils Betroffenen dienen, sondern *„ganz allgemein liegt das Bestreben, den Gläubiger zu einer beschleunigten Abwicklung seiner Ansprüche zu veranlassen, nicht nur in dessen Interesse, sondern trägt generell zu klaren Rechtsbeziehungen bei“* (Guckelberger, S 86 mit Hinweis auf BGE 90 III 428, 438). Sie verweist an anderer Stelle (S. 87) darauf, dass *„der Gesetzgeber damit oft nicht nur den Aspekt der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens zur Geltung bringen, sondern zugleich auf etwaige mit dem Zeitablauf verbundene Beweisschwierigkeiten für den Verpflichteten Rücksicht nehmen[will]. Ähnliche Erwägungen gelten für das Verjährungsmotiv, den*

Gläubiger zu einer baldigen Geltendmachung seines Anspruchs zu veranlassen. Es dient dem Schutz des Einzelnen, daneben aber auch dem öffentlichen Interesse, weil dadurch gewisse Streitpunkte frühzeitig abgeklärt werden.“

Nicht einmal, wenn als Rechtsfolge der Verjährung lediglich ein Einrederecht für den Schuldner entstehe, ändere dies etwas daran, dass dieses Rechtsinstitut öffentlichen Belangen diene (S. 87). „*Unabhängig davon, wer Berechtigter oder Verpflichteter ist, dient die Verjährung einem öffentlichen Interesse, soweit sie die Wahrung des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit bezweckt*“ (S. 86 mit Hinweis auf: BVerwGE 34, 97,99; 69, 227, 233; 97,1,6).

Mit Blick auf das einschlägige Schrifttum führt sie aus, dass dort sogar vertreten werde, dass die Verjährungsregelungen wie alle öffentlich-rechtlichen Bestimmungen *im Wesentlichen dem Allgemeinwohl* diene. Sofern die Verjährung dem Bürger zugute komme, sei dies lediglich ein Rechtsreflex (S. 87 mit Bezug auf Koschnik in: "Die verwaltungsrechtliche Verjährung, 1984, S. 6). Solle also der Staat als Gläubiger eines Anspruchs aufgrund der drohenden Verjährung zu einem frühzeitigen Geltendmachen seines Anspruchs veranlasst werden, würde dadurch ein effektiver Gesetzesvollzug sichergestellt. Hier diene die Verjährung dem Allgemeininteresse (S. 86).

Für das **Abgabenrecht** gelte zudem: „*Trotz des öffentlichen Interesses an einer richtigen und gleichmäßigen Besteuerung soll mit Ablauf der Festsetzungsfrist Rechtssicherheit eintreten, da die jeweiligen Ansprüche nach längerer Zeit meistens nur noch schwer nachzuweisen oder zu widerlegen sind, weil das Erinnerungsvermögen der Beteiligten zunehmend verblasst oder Unterlagen nicht mehr auffindbar sind.*

Darüber hinaus ist die Festsetzungsverjährung insbesondere für die Finanzplanung in den Unternehmen wegen der damit verbundenen Planungssicherheit unerlässlich. Sie dient damit sowohl dem Steuerpflichtigen als auch dem Wohl der Allgemeinheit an einem geordneten Ablauf der Finanzverwaltung“ (Guckelberger S. 49 mit Hinweis auf - BFH, NVwZ 2000, 1455, 1456 – und mit weiteren Nachweisen).

Derlei Betrachtungen findet in der gegenwärtigen Rechtsprechung zu Fragen des Kommunalabgabenrechts und der dort zunehmend postulierten Umgehung der Verjährungsvorschriften bislang nicht den notwendigen Widerhall. Denn alle diese Argumente gelten natürlich auch im Hinblick auf den inzwischen ad infinitum hinausgezögerten Beginn jeglicher Verjährungsfrist durch das Postulat, dass die sachliche Beitragspflicht erst mit der ggf. nach Jahrzehnten endlich verabschiedeten ersten gültigen Satzung entstehen dürfe (im Ausbaubeitragsrecht auch ohne die ausdrückliche gesetzgeberische Ermächtigung), die dann aber doch viele Jahre später dennoch für ungültig erklärt werden, um dann erneut durch eine Neuregelung mit Nachforderungen für die Betroffenen ersetzt werden kann. Die verfassungsrechtlich einzufordernde Rechtssicherheit findet hier nicht mehr statt. Selbst wenn ein Gericht die Satzung zwischenzeitlich für gültig erklärt, schließt dies eine andere Betrachtungsweise in einem später nachfolgenden Verfahren bei

geänderter Rechtsauffassung, neuer Kammerbesetzung oder neuer, inhaltlicher Thematik nicht aus. Insofern sollen die Verjährungsregelungen natürlich auch den Verpflichteten schützen. Er soll nicht noch nach Jahr und Tag mit lange zurückliegenden Forderungen überzogen werden können (Guckelberger S. 79 unter Hinweis auf VG Kassel NVwZ-RR 2001, 789, 790). Jedenfalls müsse sich der Bürger infolge der Verjährungsregelungen nicht ständig wirtschaftlich auf eine behördliche Inanspruchnahme einrichten müssen (S. 81). Nach der gegenwärtigen Rechtsprechung zum Entstehen der Beitragspflicht in Sachsen-Anhalt muss er dies aber nicht nur jahrelang, sondern jahrzehntelang und ggf. noch über Generationen hinweg.

Dass dieses unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten aber auch unter dem Gesichtspunkt der „Würde“ des normunterworfenen Bürgers ohne vertiefte Diskussion unter rein fiskalischen Gesichtspunkten von der Judikative ohne verfassungsrechtliche Bedenken für vertretbar gehalten wird, muss erstaunen. Jedenfalls hat sich die Rechtsprechung insoweit deutlich von der Lebenswirklichkeit entfernt. Guckelberger (S. 94) erwähnt dazu Erörterungen in der Literatur: *„Mache der Berechtigte seine Rechtsposition über längere Zeit hinweg nicht geltend, richte sich der Verpflichtete mehr und mehr auf einen irreversiblen Zustand ein (Blechsmidt in: "Die verwaltungsrechtliche Verjährung, 1984, S. 151). Es entspreche einer "allgemeinen Erfahrung, dass mit zunehmendem Zeitablauf die Wahrscheinlichkeit abnimmt, dass der Rechtsinhaber sein Verhalten noch ändert. Mancher hält es für lebensfremd, dass noch nach jahrzehntelanger Untätigkeit mit dem Geltendmachen eines Rechts gerechnet werden müsse.“*

Aus alledem folgt jedenfalls, dass die Hinweise der Rechtsprechung auf den „dauerhaften Vorteil“ des Verpflichteten im Beitragsrecht nicht geeignet sind, der Debatte um Verfristungen oder um den ad infinitum hinausgezögerten Beginn der sachlichen Beitragspflicht inhaltlich bedeutsame Argumente hinzuzufügen. Die hier dargestellten Gesichtspunkte erhellen zugleich, dass die Auffassung des Verwaltungsgerichts, ein Satzungsgeber müsse von vornherein jegliches Verjährungsrisiko seiner Forderungen durch evtl. bestehende gestalterische Umgehungsmöglichkeiten ausschließen, nicht haltbar sein kann.