

Die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht nach § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG und der Eintritt der Verjährung der Beitragsforderung, wenn der Entstehungszeitpunkt länger als vier Jahre zurückliegt

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2009). *Die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht nach § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG und der Eintritt der Verjährung der Beitragsforderung, wenn der Entstehungszeitpunkt länger als vier Jahre zurückliegt*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/35). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52497-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

**Die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht nach § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG
und der Eintritt der Verjährung der Beitragsforderung, wenn der Entstehungs-
zeitpunkt länger als vier Jahre zurückliegt**

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 8. April 2009

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Anlass für die folgenden Ausführungen sind zwei Urteile des OVG Berlin-Brandenburg aus dem Jahr 2007,¹ die sich mit § 8 Abs. 7 Satz 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg (KAG) in der ab 1. Februar 2004 geltenden Fassung (n. F.) zu befassen hatten und zu dem Ergebnis kamen, dass Eigentümer von altangeschlossenen Grundstücken auch dann noch zu Herstellungsbeiträgen herangezogen werden können, wenn der Zeitpunkt des vermeintlichen Inkrafttretens der ersten (unwirksamen) Satzung bereits so lange zurückliegt, dass bei unveränderter Rechtslage eine Heranziehung der Eigentümer wegen Ablaufs der Festsetzungsfrist ausgeschlossen gewesen wäre. Erst durch die zum 1. Februar 2004 in Kraft getretene Änderung des § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG aufgrund des Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben,² wonach es nunmehr für die Entstehung der Beitragspflicht auf das Inkrafttreten einer rechtswirksamen Satzung ankommt, und der Auslegung dieser Vorschrift durch das OVG Berlin-Brandenburg ist es den Zweckverbänden möglich, bis dahin als verjährt angesehene Beiträge doch noch einzuziehen.³

Diese – für die meisten wohl überraschende – Rechtsprechung hat erhebliche Diskussionen über die finanziellen Auswirkungen für die Betroffenen und deren mögliche (gesetzliche) Abfederung ausgelöst. In diesem Zusammenhang wurden auch zahlreiche Gutachten erstellt,⁴ darunter eine „Rechtsgutachtliche Äußerung zu verfassungsrechtlichen Fragen der Erhebung von Beiträgen für die öffentliche Abwasserentsorgung im Land Brandenburg“⁵ (im Folgenden kurz „Rechtsgutachten“ genannt). Einzelne Aussagen in diesem Rechtsgutachten zum Entstehen der Beitragspflicht und zu den Schlussfolgerungen daraus für den Eintritt der (Festsetzungs-)Verjährung sollen anhand der Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg auf ihre Richtigkeit geprüft werden.

1 OVG Bln-Bbg, Urteile vom 12. Dezember 2007 – 9 B 44.06 –, LKV 2008, 369, und – 9 B 45.06 – (die gegen die zweite Entscheidung beim Bundesverwaltungsgericht eingelegte Beschwerde wurde durch Beschluss vom 14. Juli 2008 abgewiesen – BVerwG 9 B 22/08 –).

2 Zweites Gesetz zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben vom 17. Dezember 2003 (GVBl. I S. 294).

3 Vgl. zur Rechtsentwicklung Gutachten des PBD vom 27. August 2008, S. 7 ff.

4 Vgl. nur die Gutachten des PBD vom 26. Mai, 27. August und 10. September 2008.

5 Vom 14. Oktober 2008, erstattet von Prof. Dr. Udo Steiner in Kooperation mit der Kanzlei RSG (Berlin) im Auftrag des Verbandes Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. (BBU) – soweit ersichtlich, nicht veröffentlicht –.

II. Stellungnahme

Bevor auf die Fragen im Einzelnen eingegangen wird, soll hier zunächst klargestellt werden, dass es im Folgenden naturgemäß nicht um die Prüfung der Richtigkeit von Rechtsauffassungen gehen kann. Eine solche Kompetenz steht allein den Gerichten zu. Die folgende Prüfung beschränkt sich vielmehr darauf, ob in der Sachverhaltsdarstellung zu Beginn des Rechtsgutachtens die bisherige Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg und zuvor des OVG Brandenburg in ihrer Argumentation und ihrem Ergebnis richtig wiedergegeben wird.

1. Die Sachverhaltsdarstellung im Rechtsgutachten

Im Abschnitt A I 2 des Rechtsgutachtens wird zunächst auf das Urteil des OVG Brandenburg vom 8. Juni 2000 eingegangen und der Kernsatz dieser Entscheidung nahezu wörtlich wie folgt wiedergegeben:

„Mit Urteil vom 8. Juni 2000 entschied das OVG für das Land Brandenburg (OVG Brandenburg), es komme für das Entstehen der sachlichen Anschlussbeitragspflicht nach § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG [a. F.] für bereits an die leitungsgebundene Einrichtung oder Anlage anschließbare Grundstücke nicht auf das Inkrafttreten der ersten gültigen Beitragssatzung an, sondern auf den Zeitpunkt, in dem die Gemeinde oder der Zweckverband erstmals eine Beitragssatzung in Kraft setzen wollte bzw. den in dieser Satzung bestimmten späteren Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht.“⁶

Im Rechtsgutachten wird aus diesem Satz der naheliegende Schluss gezogen, dass es nach Auffassung des OVG Brandenburg für die Begründung der Beitragspflicht auf den formalen Erlass einer entsprechenden Beitragssatzung ankomme und nicht auf deren Wirksamkeit.⁷ Die in den 90er Jahren erlassenen Beitragssatzungen hätten folglich trotz ihrer rechtlichen Mängel „eine sachliche Beitragspflicht entstehen lassen“.⁸ An dieser Rechtsauffassung habe das OVG Berlin-Brandenburg auch in seinen späteren Entscheidungen aus dem Jahr 2007 festgehalten⁹ und daraus abgeleitet, dass

6 S. 3 unten f. des Rechtsgutachtens (Fn. 5).

7 Abschnitt B I 1, S. 9 des Rechtsgutachtens (Fn. 5).

8 A.a.O. (Fn. 7).

9 S. 4 des Rechtsgutachtens (Fn. 5).

„eine Veranlagung des Grundstücks der Klägerin zu einem Herstellungsbeitrag gemäß § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG a. F. wegen Eintritts der Festsetzungsverjährung zum Ablauf des 31. Dezember 1997 nicht mehr zulässig gewesen sei. § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG n. F. habe jedoch die Möglichkeit der Heranziehung zu einem Beitrag (neu) eröffnet. Dies unterliege unter dem Gesichtspunkt des Rückwirkungsverbots keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.“¹⁰

Im Rechtsgutachten wird somit die Rechtsprechung des OVG Brandenburg bzw. des OVG Berlin-Brandenburg in der Weise verstanden, dass nach dem KAG a. F. der Erlass einer unwirksamen Satzung bei den zu diesem Zeitpunkt bereits angeschlossenen oder anschließbaren Grundstücken die sachliche Beitragspflicht begründet habe, die Beitragspflicht also effektiv entstanden sei, so dass die Frist für die Festsetzungsverjährung in Gang gesetzt wurde. Mit Ablauf der Festsetzungsfrist sei damit die so entstandene sachliche Beitragspflicht erloschen gewesen. Daraus wird in dem Rechtsgutachten gefolgert, dass es sich insoweit um abgeschlossene Vorgänge handele. In diese greife der neue § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG und die dazu ergangene Auslegung durch das OVG Berlin-Brandenburg rückwirkend ein.¹¹

2. Die Rechtsprechung des OVG Brandenburg und des OVG Berlin-Brandenburg

Auch wenn der Satz aus dem Urteil des OVG Brandenburg vom 8. Juni 2000¹² über den Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht im Rechtsgutachten zutreffend wiedergegeben wird, kann dieser doch nicht isoliert betrachtet und in der Weise ausgelegt werden, dass die sachliche Beitragspflicht der anschließbaren Grundstücke in dem Moment entsteht und erhoben werden kann, in dem die unwirksame Beitragssatzung in Kraft treten sollte. Aus dem Zusammenhang und aus der Konkretisierung, die das Urteil in der späteren Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und des Oberverwaltungsgerichts erfahren hat, ergibt sich vielmehr, dass mit dem beabsichtigten Inkraftsetzen einer unwirksamen Satzung nur der Zeitpunkt bestimmt wird, der für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht maßgeblich ist. Nach dem zu diesem Zeitpunkt anzuwendenden gültigen Satzungsrecht hat sich die sachliche Beitragspflicht zu richten. Der Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht ist aber zu trennen von den übrigen Voraussetzungen, die für das Entstehen der Beitragspflicht vorliegen müssen. So bedarf es für das Entstehen der

10 S. 6 des Rechtsgutachtens (Fn. 5).

11 S. 9, 17 f. des Rechtsgutachtens (Fn. 5).

12 OVG Bbg, Urteil vom 8. Juni 2000 – 2 D 29/98.NE –, LKV 2001, 132 ff.

Beitragspflicht insbesondere einer rechtswirksamen Beitragssatzung. Dementsprechend führt das Gericht in derselben Entscheidung aus:

„nur eine zu diesem Zeitpunkt – gegebenenfalls auf Grund rückwirkenden Inkrafttretens – gültige Satzung kann Rechtsgrundlage der Beitragserhebung für dieses Grundstück sein.“¹³

Die sachliche Beitragspflicht kann also nur aufgrund einer gültigen Satzung entstehen, die auf den durch die erste (unwirksame) Satzung festgelegten Zeitpunkt zurückwirkt. Denn wie das OVG Brandenburg an anderer Stelle ausführt, kann

„ohne gültige Beitragssatzung, die nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BbgKAG unter anderem den die Abgabe begründenden Tatbestand und Maßstab und den Satz der Abgabe regeln muss, auch für Beiträge nach § 8 BbgKAG eine sachliche Beitragspflicht nicht entstehen.“¹⁴

Die nur zeitlich begründete sachliche Beitragspflicht lebt also erst auf, wenn eine rechtsgültige Satzung in Kraft gesetzt wird. Da dies aber nur zu dem bereits fixierten früheren Entstehungszeitpunkt geschehen kann, muss die (wirksame) Satzung so weit rückwirkend in Kraft gesetzt werden, dass sie die Beitragsforderungen noch „einfängt“. Erst mit der wirksamen Beitragssatzung existiert eine Rechtsgrundlage, auf Grund derer die Beitragspflicht tatsächlich rechtlich entstehen kann. Liegt in einem solchen Fall das vermeintliche Inkrafttreten der ersten unwirksamen Satzung und damit der für das Entstehen der Beitragspflicht maßgebliche Zeitpunkt länger als die vierjährige Festsetzungsfrist zurück, so bedeutet dies, dass die Beitragspflicht nur für eine logische Sekunde entsteht und mit ihrem Entstehen auch schon verjährt ist.

Da somit ohne rechtsgültige Satzung keine Beitragspflicht entstanden ist, die durch Verjährung hätte erlöschen können, ist das OVG Berlin-Brandenburg in seinen späteren Entscheidungen aus dem Jahr 2007¹⁵ davon ausgegangen, dass wegen der Dauerwirkung der Anschlussmöglichkeit keine abgeschlossenen Sachverhalte vorliegen konnten, solange keine rechtsgültige Beitragssatzung existiert. Nur bei abgeschlossenen Vorgängen wäre aber ein rückwirkender Eingriff durch die Gesetzesänderung problematisch. Durch die Än-

13 OVG Bbg (Fn. 12), LKV 2001, 132, 133 li. Sp.

14 OVG Bbg (Fn. 12), LKV 2001, 132, 133 re. Sp.

15 Vgl. oben Fn. 1.

derung des § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG ist demgegenüber – so das OVG Berlin-Brandenburg – nur der Zeitpunkt verschoben worden, auf den es für das Entstehen der Beitragspflicht ankommt und durch den definiert wird, welches Satzungsrecht für die Beitragserhebung gilt.

Es ist allerdings einzuräumen, dass die Entscheidung des OVG Brandenburg vom 8. Juni 2000 nicht auf Anhieb verständlich ist. Hierauf verweist auch das VG Frankfurt, wenn es den im Rechtsgutachten zitierten Satz der Entscheidung¹⁶ als „in gewisser Weise missverständlich“ bezeichnet.¹⁷ Spätere Urteile des OVG Brandenburg¹⁸ und des OVG Berlin-Brandenburg¹⁹ haben aber letztlich für eine Klarstellung gesorgt, so dass kaum Zweifel bleiben dürften, wie das Urteil vom 8. Juni 2000 zu verstehen ist.

III. Ergebnis

In der dem PBD vorgelegten „Rechtsgutachtlichen Äußerung zu verfassungsrechtlichen Fragen der Erhebung von Beiträgen für die öffentliche Abwasserentsorgung im Land Brandenburg“, erstattet von Prof. Dr. Udo Steiner in Kooperation mit der Kanzlei RSG (Berlin), werden die Aussagen des OVG Brandenburg und des OVG Berlin-Brandenburg in ihren Entscheidungen aus den Jahren 2000 und 2007 über die Entstehung und Verjährung der sachlichen Beitragspflicht nach § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG unzutreffend wiedergegeben.

Anders als in der gutachtlichen Äußerung dargestellt, gehen beide Oberverwaltungsgerichte davon aus, dass mit dem vermeintlichen Inkrafttreten der ersten unwirksamen Satzung zwar der Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht für die damals bereits anschließbaren Grundstücke festgelegt worden ist, dieser Entstehungszeitpunkt aber zu trennen ist von der eigentlichen Entstehung der Beitragspflicht. Diese kann nur durch eine rechtswirksame Beitragssatzung bewirkt werden, die zudem auf den durch die erste unwirksame Beitragssatzung fixierten Entstehungszeitpunkt zurückwirken muss. Solange eine wirksame Beitragssatzung nicht existiert, konnten Beitragspflichten weder begründet werden noch verjähren.

16 Vgl. oben S. 3.

17 VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 28. August 2006 – 5 K 439/05 –, juris Rn. 28 (erstinstanzliches Urteil zu OVG Bln-Bbg, Urteile vom 12. Dezember 2007 [Fn. 1]).

18 Vgl. z. B. OVG Bbg, Urteil vom 5. Dezember 2001 – 2 A 611/00 –, Urteilsabdruck S. 19; Beschluss vom 8. September 2004 – 2 B 112/04 –, juris Rn. 6.

19 OVG Bln-Bbg, Beschluss vom 1. September 2005 – 9 S 33.05 –, juris Rn. 4; Beschluss vom 2. September 2005 – 9 N 96.05 –, juris Rn. 9; Urteil vom 12. Dezember 2007 – 9 B 45.06 –, juris Rn. 55.

Durch die im Jahr 2004 in Kraft getretene Änderung des § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG wurde der Zeitpunkt, zu dem die sachliche Beitragspflicht entsteht, auf das Inkrafttreten der ersten wirksamen Satzung verschoben. Wegen der andauernden Vorteilslage für die Eigentümer der anschließbaren Grundstücke gilt dieser neue Zeitpunkt – so das OVG Berlin-Brandenburg – für sämtliche bis dahin nicht verjährten Beitragsforderungen, also auch für diejenigen Forderungen, die mangels einer wirksamen Beitragssatzung bis dahin noch nicht entstanden sind und folglich nicht durch Ablauf der Festsetzungsverjährung erlöschen konnten. Es handelt sich daher um nicht abgeschlossene Vorgänge, die von § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG in seiner ab dem 1. Februar 2004 geltenden Fassung erfasst werden.

gez. Ulrike Schmidt