

**Schriftliche Stellungnahmen**  
für die öffentliche Anhörung des  
Innenausschusses am 26. Mai 2016

zum Gesetzentwurf der Landesregierung  
**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung  
des Kommunalabgabengesetzes**  
- Drucksache 6/5257 -

1. Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen
2. Verband Deutscher Grundstücksnutzer e. V.
3. Klaus Sperlich, Richter am Oberverwaltungsgericht Greifswald

## Stellungnahme Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen

### **Stellungnahme**

### **zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 6/5257)**

In unserer Stellungnahme vom 10. Dezember 2015 gegenüber dem Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern (Anlage) hatten wir bereits die Befürchtung geäußert, dass die geplanten Regelungen der Verlängerung der Verjährungsfrist für die Festsetzung von Abwasserbeitragsbescheiden mit dem Gebot der Rechtssicherheit, dem Vertrauensschutz und der Belastungsklarheit sowie der Vorhersehbarkeit nicht in Einklang stehen.

Die Grundstückseigentümer sind in der Vergangenheit mehr als genug mit Anschlussgebühren belastet worden, was bei vielen Wohnungsunternehmen mit enormen Kraftanstrengungen verbunden war. Die Belastungen auszugleichen war verbunden mit fehlenden Möglichkeiten der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen an Gebäuden und Grundstücken. Notwendige Modernisierungen konnten nicht in Angriff genommen werden; selbst Instandhaltung und Instandsetzung blieben teilweise aus.

Gegenwärtig zeigt die neue Entwicklung, was die Kanalanschlussbeiträge anbelangt, aufgrund eines Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Kommunalabgabenrecht in Brandenburg Folgen für Mecklenburg-Vorpommern. Tausende Grundstücksbesitzer machen Rückforderungen ihrer Anschlussbeiträge geltend, was wiederum das Verwaltungsgericht in Schwerin dazu bewegt hat, die Bestimmung von § 9 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz des Kommunalabgabengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Prüfung der Rechtmäßigkeit dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Hier soll die Frage beantwortet werden, ob die Bestimmung „durch die fehlende Normierung eines ‚absoluten Endes‘ für eine Anschlussbeitragserhebung gegen die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Gebot der Rechtssicherheit in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und Vorhersehbarkeit als wesentlichen Bestandteil des in Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz verankerten Rechtsstaatsprinzips verstößt.“

Auch das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (OVG) mit Sitz in Greifswald hat auf die jüngste Entwicklung reagiert und mit Beschluss vom 18. März 2016 ein Verfahren zurückgestellt, bei dem es um die Altanschlussbeträge geht.

Der Appell kann deshalb nur lauten: Keine Änderung des Kommunalabgabengesetzes ohne die erforderliche Rechtsklarheit durch das höchste deutsche Gericht zu haben.

Hamburg, den 17. Mai 2016

ma/ol

VDGN e.V. • Irmastraße 16 • 12683 Berlin

Landtag Mecklenburg-Vorpommern

Innenausschuss  
Der Vorsitzende  
Herrn Marc Reinhardt

Lennéstraße 1 (Schloss)  
19053 Schwerin

Hauptgeschäftsstelle  
Postanschrift

Irmastraße 16  
12683 Berlin

Tel.: 030 / 514 888-0

Fax: 030 / 514 888-78

E-Mail: [info@vdgn.de](mailto:info@vdgn.de)

Internet: [www.vdgn.de](http://www.vdgn.de)

Steuernummer: 27 / 680 / 53478

Berlin, den 17.05.2016

## **Stellungnahme des Verbandes Deutscher Grundstücksnutzer zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes von Mecklenburg Vorpommern (Drucksache 6/5257)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Verband Deutscher Grundstücksnutzer (VDGN) dankt Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes von Mecklenburg Vorpommern (KAG M-V) Stellung nehmen zu können. Leider müssen wir feststellen, dass der Gesetzesentwurf gegenüber der vom Innenministerium bereits zur Verbändeanhörung vorgelegten Fassung in der Sache keinerlei Veränderung erfahren hat, wiewohl eine substanzielle Änderung des KAG M-V mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. November 2015 zu Altanschließfällen im Bundesland Brandenburg besondere Dringlichkeit erfahren hat. Wir kommen nicht umhin, unsere schon in der Verbändeanhörung vorgebrachten, aber vollständig unberücksichtigt gebliebenen Einwände nun dem Landesparlament vorzutragen.

Schon seit langem hat der VDGN darauf hingewiesen, dass die 2005 in das KAG M-V eingefügte Bestimmung, nach der die sachliche Beitragspflicht mit der ersten wirksamen Satzung entsteht, nicht dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtssicherheit entspricht, weil eine zeitliche Höchstgrenze für Beitragserhebungen damit nicht gegeben ist. Der Gesetzgeber sowie die Landesregierungen in ihren verschiedenen Zusammensetzungen und nicht zuletzt die Verwaltungsgerichte in Mecklenburg-Vorpommern haben diese auch von vielen sachkundigen Bürgern vorgetragenen Warnungen immer wieder ignoriert. Nicht einmal der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 5. März 2013 hatte dazu geführt, die Landesregierung und den Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern über eine KAG-Novelle nachdenken zu lassen. Erst das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 15. April 2015, das die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze auf das KAG M-V anwendet, hat eine Kursänderung erzwungen.

Dieser Vorgang gereicht Mecklenburg-Vorpommern und seinen Verfassungsinstitutionen nicht zur Ehre. Zehntausende Bürgerinnen und Bürger werden sich der Tatsache gewahr, in ihren Grundrechten verletzt worden zu sein, indem sie zum Teil sehr hohe Anschlussbeiträge auf einer rechtlichen Grundlage gezahlt haben, die dem Grundgesetz widerspricht. Welche Brisanz das Problem weiterhin besitzt, ja in noch höherem Maße erlangt hat, zeigt die Flut der Anträge auf Rückzahlung von Altanschießerbeiträgen, die nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. November 2015 auch Zweckverbände in Mecklenburg-Vorpommern erreicht hat. Das Bundesverfassungsgericht hat mit diesem Beschluss erneut deutlich gemacht, welche entscheidende Bedeutung es den Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes im Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und den Bürgerinnen und Bürgern zuzuspricht. Das gilt auch für Mecklenburg-Vorpommern, selbst wenn insbesondere das Innenministerium sich bemüht, die Bedeutung des Beschlusses für sein Verantwortungsgebiet in Abrede zu stellen. Wenn vor kurzem die Richter der 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Schwerin von sich aus dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt haben, ob § 9, Absatz 3 des KAG M-V grundgesetzkonform ist, müsste dies Anlass sein, die bisherige Erhebung von Altanschießerbeiträgen wenigstens in Frage zu stellen. Der Gesetzentwurf aber lässt davon nichts spüren.

Die einzig mögliche tatsächliche Wiedergutmachung für die ernste Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit erzeugende Erhebung der Altanschießerbeiträge wären eine Rückzahlung dieser Beiträge, was nach Rechtsauffassung des VdGN übrigens auch die vor dem 1. Januar 2009 erhobenen Beiträge betrifft, und die grundsätzliche Umstellung bei der Finanzierung der Systeme für die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbehandlung auf das Gebührenmodell.

Leider können wir im vorliegenden Gesetzentwurf nicht erkennen, dass sein oberstes Ziel die grundrechtskonforme Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den Bürgern und der öffentlichen Hand wäre. Vielmehr heißt es im Vorblatt zum Gesetzentwurf: „Maßgebliches Ziel des Landesgesetzgebers ist es, die kommunalen Aufgabenträger im Falle nichtigen Satzungsrechts vor Beitragsausfällen infolge Verjährungseintritts zu bewahren, ohne dabei gegen das Verbot zu verstoßen, Beiträge zeitlich unbegrenzt nach Erlangen des Vorteils festzusetzen.“ An erster Stelle steht hier offensichtlich das Ziel, das von der Landesregierung ermittelte Volumen von 37,3 Millionen Euro beizutreiben, das die noch nicht bestandskräftigen Beitragsforderungen seit dem 1. Januar 2009 bzw. die noch gar nicht erhobenen Beitragsforderungen ausmachen.

Das atmet den Geist der Bürgerferne und entspricht nicht dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 5. März 2013, in dem es heißt: „Dem Gesetzgeber obliegt es, einen Ausgleich zu schaffen zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an Beiträgen für solche Vorteile einerseits und dem Interesse des Beitragsschuldners andererseits, irgendwann Klarheit zu erlangen, ob und in welchem Umfang er zu einem Beitrag herangezogen werden kann.“

Es hilft auch nichts, wenn die jetzige Begründung des Gesetzentwurfs zu kaschieren versucht, dass die vorgesehene KAG-Änderung einzig und allein fiskalischen Interessen folgt. In der 2015 bei der Verbändeanhörung vorgelegten Begründung hieß es noch klar und eindeutig: „Ohne eine KAG-Änderung wären die o.a. Beitragsbescheide mit einem Beitragsvolumen in Höhe von 37,3 Millionen Euro rechtswidrig.“ Diesen Satz finden wir in der ansonsten überwiegend wortgleichen parlamentarischen Drucksache 6/5257 nicht mehr. Hier heißt es nun an dieser Stelle verbrämend: „Ohne eine Änderung des KAG M-V bliebe das staatliche Interesse an der vollständigen Durchsetzung von Geldleistungspflichten, das vornehmlich von den Grundsätzen der richtigen Rechtsanwendung und der materiellen Gerechtigkeit (Belastungsgleichheit) sowie von fiskalischen Erwägungen

getragen wird, in einem nicht vertretbaren Maß unberücksichtigt.“

### **Zur Verjährung von Beitragsforderungen**

Eine bestimmte Vorgabe, wie die Verjährungsregelung erfolgen muss, hat das Bundesverfassungsgericht nicht gemacht. Nach seinen Hinweisen kommt auch die Verlängerung der Festsetzungsfrist (über die bisherige Dauer von vier Jahren hinaus) und die Ermächtigung zur Erhebung von Vorauszahlungen auch bei unwirksamen Satzungen in Frage.

Diese Spielräume kann der Gesetzgeber nutzen, er muss es aber nicht. Der VDGn tritt dafür ein, für die Erhebung von verwaltungsrechtlichen Abgaben weiterhin grundsätzlich ausschließlich die Festsetzungsfrist von vier Jahren aus § 169 Abgabenordnung heranzuziehen. Die sollte in den Kommunalabgabengesetzen aller Bundesländer verankert werden, um eine einheitliche Rechtspraxis zu gewährleisten.

Der VDGn lehnt die vorgesehenen Änderungen des § 12 KAG M-V ab, die eine Verjährung einer Beitragsforderung erst 20 Jahre nach Eintritt der Vorteilslage bewirken und bestimmen, dass der Lauf der Frist frühestens mit dem Ablauf des 31. Dezember 2000 beginnt.

Geändert werden sollte der § 9 Absatz 3, und zwar so, dass die Änderung dieser Bestimmung aus dem Jahre 2005 rückgängig gemacht wird, nach der die sachliche Beitragspflicht frühestens mit dem In-Kraft-Treten der ersten wirksamen Satzung entsteht. Stattdessen sollte die Beitragspflicht frühestens mit der ersten Satzung eines Aufgabenträgers entstehen. Es ist den Aufgabenträgern nämlich zuzumuten, innerhalb von vier Jahren eine Beitragssatzung zu beschließen, die gerichtlicher Überprüfung standhält. Und es liegt nicht im Verschulden der Bürger, wenn die Aufgabenträger diese Quasi-Hausaufgabe nicht fristgerecht erledigen. Den Aufgabenträgern dafür nun einen Zeitraum von 20 Jahren und bei Altfällen aus den 1990er Jahren sogar von bis zu 30 Jahren zuzubilligen, ist nicht nachzuvollziehen und wirft im Übrigen ein schlechtes Licht auf die Aufgabenträger und deren Kompetenz sowie auf die Anleitung und Beaufsichtigung der Aufgabenträger.

Zu berücksichtigen ist auf jeden Fall: Die KAG-Änderung von 2005 hat den höchstschmerzhaft gerügten Zustand der Rechtsunsicherheit für die Bürger herbeigeführt. Sie ist deshalb zurückzunehmen. Außerdem: Mit der vorgeschlagenen Änderung des § 9 und einem Verzicht auf die Änderung des § 12 könnte umgegangen werden, die Festsetzungsfrist auch für Straßenausbaubeiträge auf 20 Jahre zu verlängern, wofür es keinen erkennbaren Grund und im Gesetzentwurf auch keine Begründung gibt.

Bei alledem ist uns bewusst, dass sich die fiskalischen Interessen der Aufgabenträger in Mecklenburg-Vorpommern und das Interesse der Bürger an Rechtssicherheit in krasssem Maß gegenüberstehen – das aber nur, weil es in der Vergangenheit Versäumnisse und Fehlentscheidungen in Exekutive, Legislative und Judikative gab. Auch wenn der Gesetzgeber einen großen Ermessensspielraum bei der Festlegung der Verjährungsfrist hat – so darf doch nicht der Anschein einer willkürlichen, rein fiskalisch motivierten Entscheidung aufkommen, sondern es müssen für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbare und rechtlich tragfähige, am Schutz der bürgerlichen Grundrechte orientierte Gründe der Entscheidung erkennbar sein.

Sachgerecht und nachvollziehbar für Grundstückseigentümer bei der Bestimmung der Verjährungsfrist wäre allenfalls noch die Orientierung an § 196 BGB, wonach Ansprüche aus dem Verkauf eines Grundstücks nach zehn Jahren verjähren.

Für den Erwerber eines Grundstücks wäre dadurch folgender Zustand ausgeschlossen: Er erwirbt ein Grundstück unter der Versicherung, dass dieses voll erschlossen und lastenfrei sei, erlebt aber nach Verjährung seines zivilrechtlichen Anspruchs, dass dem gar nicht so

war und ist, weil er mit einer verwaltungsrechtlich nicht verjährten Beitragsforderung konfrontiert wird.

Die vorgeschlagene Verjährungsfrist von 20 Jahren liefere erneut Gefahr, eine verfassungsrechtliche Beanstandung wegen eines Verstoßes gegen Art. 14 GG auszulösen. Eine zehnjährige Verjährungsdauer hingegen würde die Einheitlichkeit der Rechtsordnung gewährleisten. Die Zehnjahresfrist stellt deshalb die maximal mögliche Obergrenze für die Verjährung dar.

Sie würde sich auch an der in § 169 Abs. 2 Abgabenordnung bestimmten Festsetzungsverjährung bei einer Steuerhinterziehung nach zehn Jahren orientieren.

Bei der Steuerfestsetzung geht es um die Frage, wie lange das Finanzamt noch Steuernachzahlungen fordern kann. Ohne diese würde die Festsetzung bereits nach vier Jahren verjähren.

Der VDBG hält eine Verjährungsfrist von zehn Jahren nicht für die zu favorisierende, aber für eine grundgesetzkonforme Lösung.

### **Vorschlag zur Präzisierung der Regelung über Musterverfahren**

In § 12 Absatz 3 enthält das KAG M-V Regelungen über Musterverfahren zu Widersprüchen gegen kommunale Abgaben in gleichgelagerten Fällen. Wo es zu solchen Musterverfahren kommt, sind mit ihnen ganz überwiegend gute Erfahrungen verbunden. Das betrifft auch die Gerichte. Musterverfahren, so berichtete der Schweriner Verwaltungsrichter Wolf-Michael Ring am 23. Mai 2013 in einer Anhörung des Brandenburger Landtages, sind kostengünstig, führen zur Straffung der Verfahren, entlasten die Gerichte und führen zu einem hohen Befriedigungseffekt. Aus Sicht des VDBG bieten Musterverfahren, die im Rahmen von Prozessgemeinschaften finanziert werden, darüber hinaus vielen Menschen die Möglichkeit zu rechtlicher Teilhabe, die ihnen ansonsten aus finanziellen Gründen verwehrt wäre. Denn gerade in puncto der Anschlussbeiträge und der Straßenausbaubeiträge können sich viele Betroffene das finanzielle Risiko einer individuellen gerichtlichen Auseinandersetzung nicht leisten, obwohl sie erhebliche Zweifel an der rechtlichen und sachlichen Korrektheit der Bescheide hegen.

Allerdings ist es nach den Erfahrungen des VDBG nötig, die gesetzliche Verbindlichkeit zum Führen solcher Verfahren zu erhöhen, die Regularien zu präzisieren und die Rechte und Pflichten der Beteiligten klar zu definieren. Anlass zu dieser Forderung hat insbesondere das Verhalten einzelner Leiter von Aufgabenträgern gegeben, die Betroffenen das Führen von Musterverfahren verweigerten bzw. die versuchten sich mit nicht einklagbaren mündlichen Zusagen aus der Affäre zu ziehen.

Deshalb schlägt der VDBG für den § 12, Absatz 3, folgende Fassung vor:

„§ 363 Abs. 2 der Abgabenordnung ist mit den in den Sätzen 2 bis 9 genannten zusätzlichen Maßgaben anzuwenden. Ist wegen der Gültigkeit einer Abgabensatzung ein Verfahren bei dem Oberverwaltungsgericht, einem obersten Bundesgericht oder beim Europäischen Gerichtshof anhängig und wird der Widerspruch hierauf gestützt, ruht das Widerspruchsverfahren insoweit bis zu dessen rechtskräftigem Abschluss. Gleiches gilt, wenn bei den genannten Gerichten, den Verwaltungsgerichten des Landes oder dem Bundesverfassungsgericht ein Verfahren wegen einer Rechtsfrage anhängig ist, die in einem Widerspruchsverfahren entscheidungserheblich ist. Bei Widersprüchen in gleichgelagerten Fällen soll die Widerspruchsbehörde nach Maßgabe der Regelung in Satz 5 geeignete Verfahren als Musterverfahren auswählen und vorrangig entscheiden. Die Widerspruchsbehörde bestimmt unter Berücksichtigung der Interessen der Beteiligten, insbesondere auch eines Vorschlags der Widerspruchsführer, die sich zu einer

Prozessgemeinschaft zusammengeschlossen haben, den oder die Widerspruchsführer. Die verbleibenden Widerspruchsverfahren ruhen bis zur Rechtskraft der Entscheidungen in den Musterverfahren.

Dies gilt entsprechend, sofern Widersprüche gegen später erlassene Bescheide die Rechtsfragen betreffen, die im Musterverfahren geklärt werden sollen. Das Ruhen ist den Widerspruchsführern mitzuteilen. Das Widerspruchsverfahren ist fortzusetzen, wenn der Widerspruchsführer dies beantragt. Die Widerspruchsbehörde und die in einer Prozessgemeinschaft zusammengeschlossenen Widerspruchsführer sollen die Durchführung des Musterverfahrens und die sich für alle Beteiligten daraus ergebenden Rechte und Pflichten schriftlich vereinbaren.“

### **Zum Problem der Erneuerungsbeiträge**

Mehr als ein Vierteljahrhundert nach der Wiedervereinigung ist in Mecklenburg-Vorpommern die Erhebung von Anschluss- bzw. Herstellungsbeiträgen nicht abgeschlossen, das Beitreiben der Altanschießerbeiträge verfassungsrechtlich mindestens zweifelhaft. Die im letzten Vierteljahrhundert bei der Trinkwasserversorgung und der Abwasserbehandlung genutzten Anlagen und Systeme unterlagen einem materiellen wie moralischen Verschleiß. Da das KAG M-V in seinem § 7 Absatz 1 die Möglichkeit zur Beitragserhebung auch für die Verbesserung, Erweiterung, Erneuerung und den Umbau öffentlicher Einrichtungen vorsieht, werden berechnete Befürchtungen laut, dass auf Grundstückseigentümer in absehbarer Zeit ein neue Welle von Beitragsforderungen zukommt, dieses Mal in Form von „Erneuerungsbeiträgen“. Falls der Gesetzgeber dem Vorschlag des VDBG zur flächendeckenden Umstellung auf das Gebührenmodell nicht folgen will, schlägt der VDBG vor, im § 7 Absatz 1 die Möglichkeit zur Erhebung von Beiträgen für die Verbesserung, Erweiterung, Erneuerung und den Umbau öffentlicher Einrichtungen zu streichen. Beiträge dieser Art werden bei den potentiell Betroffenen zu recht keinerlei Akzeptanz finden. Denn es ist den Aufgabenträgern zuzumuten, für die Verbesserung, Erweiterung, Erneuerung und den Umbau von Anlagen aus dem laufenden Gebührenaufkommen Rückstellungen zu bilden.

### **Abschließende Bemerkungen**

In der Begründung ihres Gesetzentwurfs lehnt die Landesregierung den Vorschlag des VDBG ab, die Finanzierung der Trinkwasserversorgung und Abwasserbehandlung in Mecklenburg-Vorpommern flächendeckend auf das reine Gebührensystem umzustellen. Sie begründet das u.a. mit einem angeblich höheren Aufwand in der Verwaltung und „vielfältigen Rechtsfragen“ bei der Beitragsrückzahlung (wie zum Beispiel in Fällen eines zwischenzeitlichen Wechsel des Eigentümers eines Grundstücks). Das kann nicht verfangen, da es Beispiele für die reibungslose Umstellung auf die reine Gebührenfinanzierung immer wieder gegeben hat. Für Mecklenburg-Vorpommern sei der Zweckverband Radegast genannt. In Brandenburg, wo der Druck hinsichtlich einer Beitragsrückzahlung nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. November 2015 besonders groß ist, beginnen gerade mehrere Zweckverbände diesen Weg zu beschreiten, den in jüngster Zeit u.a. schon Aufgabenträger in Bernau und Rheinsberg gegangen sind.

Für nicht stichhaltig halten wir das Argument, dass eine reine Gebührenfinanzierung sich auf dem Wege einer Mehrbelastung von Mietern „in ihren Umverteilungswirkungen zulasten Einkommensschwächerer“ auswirken würde. Das widerspricht der Lebenswirklichkeit. Nach allen Erfahrungen, die der VDBG bei der Beratung von Betroffenen der Beitragserhebungen macht, handelt es sich um Menschen, die in den Dörfern und kleinen Städten auf ihren Eigentumsgrundstücken selbst wohnen. Dass es

sich dabei um eine besonders einkommensstarke und vermögenssattte Schicht handelt, ist eine Klischeevorstellung, die gerade für Mecklenburg-Vorpommern nicht stimmt. Die übergroße Mehrzahl der Mieter aber wohnt in den größeren Städten, in denen es nie eine Finanzierung über Beiträge gegeben hat, sondern unangefochten immer nur das Gebührensystem. Sie wären von einer Umstellung also gar nicht betroffen, sondern allenfalls Mieter in kleineren Städten oder auf den Dörfern. Nach allen Erfahrungen mit Umstellungen auf das Gebührensystem müssen die Gebühren für das Frisch- oder Abwasser bei guter Wirtschaftsführung des Aufgabenträgers nur gering steigen, ganz selten nur um mehr als 50 Cent pro Kubikmeter.

Dem sozialen und dem Rechtsfrieden im Lande wäre nach Auffassung des VDBG mit einer Umstellung auf das reine Gebührensystem gedient, das den gerechten Maßstab beinhaltet, das sich jeder Haushalt nach Maßgabe seines Verbrauchs an der Finanzierung der leitungsgebundenen Systeme beteiligt.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Ohm  
Präsident



Richter am Oberverwaltungsgericht  
Klaus Sperlich  
– Oberverwaltungsgericht  
Mecklenburg-Vorpommern –  
Domstraße 7  
17489 Greifswald

Greifswald, den 19.05.2016

An den  
Landtag  
Mecklenburg-Vorpommern  
– Vorsitzender des Innenausschusses –  
Herrn Marc Reinhardt  
Lennéstraße 1 (Schloss)  
19053 Schwerin

**Öffentliche Anhörung des Innenausschusses zum  
Gesetzentwurf der Landesregierung  
Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes  
– Drucksache 6/5257 –  
Schreiben vom 28. April 2016**

## **Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Reinhardt,

in der Anlage übermittle ich Ihnen wie erbeten vorab meine schriftliche  
Stellungnahme zur Vorbereitung der Sitzung für die öffentliche Anhörung des  
Innenausschusses zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des  
Kommunalabgabengesetzes – Drucksache 6/5257 –. Parallel habe ich die  
Stellungnahme auch als E-Mail an die von Ihnen genannte Adresse geschickt.

Mit freundlichen Grüßen

Klaus Sperlich

**Anlage**  
- Stellungnahme

Greifswald, den 18.05.2016

**Richter am Oberverwaltungsgericht Klaus Sperlich**

**Stellungnahme**

für die öffentliche Anhörung  
des Innenausschusses

zum Gesetzentwurf der Landesregierung

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung  
des Kommunalabgabengesetzes**

– Drucksache 6/5257 –

am 26. Mai 2016 um 9.00 Uhr  
Schwerin, Schloss, Plenarsaal

Mit Schreiben vom 28. April 2016 **hat mich der Vorsitzende des Innenausschusses als Sachverständigen u.a. gebeten**, zwecks Vorbereitung der Sitzung des Innenausschusses am 26.05.2016 zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes – Drucksache 6/5257 – im Allgemeinen vorab schriftlich aus meiner Sicht Stellung zu nehmen. Dieser Bitte komme ich gerne nach; der guten Ordnung halber sei vorab klargestellt, dass es sich bei den nachfolgend von mir geäußerten Rechtsmeinungen **selbstverständlich um meine persönlichen Meinungen** handelt.

## **I. Zentrale Neuregelung einer Unzulässigkeit der Beitragserhebung in § 12 Abs. 2 Nr. 1 KAG M-V (Entwurf)**

Mit der zentralen Neuregelung des § 12 Abs. 2 Nr. 1 KAG M-V (Entwurf), wonach

§ 169 der Abgabenordnung mit der Maßgabe gilt, dass über § 169 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung hinaus die Festsetzung eines Beitrags unabhängig von dem Entstehen der Beitragspflicht spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, nicht mehr zulässig ist, wobei der Lauf frühestens mit Ablauf des 31. Dezember 2000 beginnt,

soll landesgesetzlich – im Sinne einer Ausschlussfrist – eine zeitliche Obergrenze für die Inanspruchnahme der Beitragsschuldner festgelegt werden.

### **1. Anlass der gesetzlichen Neuregelung**

Die Notwendigkeit einer solchen gesetzlichen Regelung der Unzulässigkeit der Erhebung von Beiträgen leitet der Gesetzentwurf aus der neueren Rechtsprechung von Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht ab. Ausgehend von den „bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen“, die sich aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08 – ergeben, habe das Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 15.04.2015 – 9 C 15.14 u.a. –; vollständig dokumentiert ist in juris das Urteil zum Verfahren Az. 9 C 19.14) „festgestellt“, dass § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 Kommunalabgabengesetz (KAG M-V) dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtssicherheit nicht genügt.

Den betreffenden **Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts** gingen Urteile des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 01.04.2014 – 1 L 139/13 u.a. – voraus, in denen das **Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern** in einem seiner Leitsätze u.a. davon ausgegangen war, dass die Bestimmung des § 9 Abs. 3 Satz 1 KAG M-V, wonach die sachliche Beitragspflicht entsteht, sobald das Grundstück an die Einrichtung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der ersten wirksamen Satzung, nicht gegen Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gebot der Rechtssicherheit als wesentlichem Bestandteil des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzips in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und –vorhersehbarkeit verstößt.

In seinem Beschluss vom 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08 – hatte das **Bundesverfassungsgericht** insoweit den Leitsatz formuliert, dass das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als der Rechtssicherheit dienendes Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit Regelungen verlangt, die sicherstellen, dass Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht zeitlich unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden können. Dem Gesetzgeber obliegt es danach, einen Ausgleich zu schaffen zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an Beiträgen für solche Vorteile einerseits und dem Interesse des Beitragsschuldners andererseits, irgendwann Klarheit zu erlangen, ob und in welchem Umfang er zu einem Beitrag herangezogen werden kann.

## **2. Notwendigkeit einer gesetzlichen Neuregelung**

**Wegen der zahlreichen bei den beiden Verwaltungsgerichten des Landes und dem Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern anhängigen Verwaltungsstreitverfahren, in denen die Frage der Verfassungskonformität des § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG M-V entscheidungserheblich sein kann, bedarf es dringend eines Tätigwerdens des Landesgesetzgebers. Unterbliebe ein solches alsbaldiges Tätigwerden, besteht die konkrete Gefahr, dass die Verwaltungsgerichte des Landes ihrer aus dem Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) und dem rechtsstaatlichen Justizgewährungsanspruch des Bürgers (vgl. dazu etwa BVerfG, Beschl. v. 03.09.2004 – 2 BvR 2001/02 –, juris; Beschl. v. 30.04.2003 – 1 PBvU 1/02 –, BVerfGE 107, 395) folgenden Verpflichtung, insbesondere zeitnahen Rechtsschutz zu gewähren, nicht hinreichend gerecht**

**werden können.** Dieser Gesichtspunkt ist zusätzlich zu den in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführten Motiven der geplanten Neuregelung zu berücksichtigen.

Hervorzuheben ist zunächst, dass das Bundesverwaltungsgericht in den vorerwähnten Entscheidungen die Revisionen gegen die Urteile des Oberverwaltungsgerichts sämtlich zurückgewiesen hat. Obwohl es einen Verstoß der Urteile gegen Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und –vorhersehbarkeit bejaht hat, hat das Bundesverwaltungsgericht nämlich angenommen, die Urteile des Oberverwaltungsgerichts stellten sich aus anderen Gründen (im Ergebnis) als richtig dar. Es sieht dabei offensichtlich seine Erwägungen dazu, dass § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG M-V nicht dem Grundsatz der Rechtssicherheit genüge, als **nicht entscheidungstragend** an. Eine entscheidungstragende Annahme der Verfassungswidrigkeit dieser Norm wäre dem Bundesverwaltungsgericht auch verwehrt, weil die Verwerfungskompetenz insoweit allein beim Bundesverfassungsgericht liegt (vgl. Art. 100 Abs. 1 GG). Insoweit überrascht es, wenn das Bundesverwaltungsgericht trotz fehlender Verwerfungskompetenz – anders als sonst bei einem sog. obiter dictum (= Rechtsansicht, die nicht die gefällte Entscheidung trägt, sondern nur beiläufig geäußert wurde, weil sich die Gelegenheit dazu bot; vgl. etwa Köbler/Pohl, Deutsch-Deutsches Rechtswörterbuch, S. 360 f.) – in seiner Diktion keineswegs offen lässt, ob es § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG M-V für verfassungswidrig hält („Dies zugrunde gelegt, genügt § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 2 KAG M-V dem Grundsatz der Rechtssicherheit nicht.“; „...so verstößt das Landesrecht allerdings weiterhin insoweit gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, als es damit nur eine Mindest-, nicht aber eine zeitliche Höchstgrenze für eine Beitragserhebung festlegt.“). Widerspricht das Bundesverwaltungsgericht in dieser Weise geltendem Landesrecht, mag sich die Frage stellen, ob es das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts hinreichend beachtet hat. All dies ist im Hinblick darauf zu bedenken, wenn es im Gesetzentwurf heißt, das Bundesverwaltungsgericht habe „festgestellt“, dass § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG M-V dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtssicherheit nicht genügt.

Unklar ist mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Übrigen, wie mit den Fällen umzugehen sein soll, in denen nach dem 31. Dezember 2008 „Neuanschießer“ auf der Grundlage einer rechtswirksamen Beitragssatzung

unter Beachtung der vierjährigen Festsetzungsfrist gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 1. Halbsatz KAG M-V herangezogen wurden bzw. herangezogen werden sollen. Insofern könnte man annehmen, dass entsprechend der Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts zu einer verfassungskonformen Heranziehung bis zum 31. Dezember 2008 und entsprechend dem Rechtsgedanken des § 139 BGB für diese Fälle § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG M-V verfassungskonform angewandt werden kann. Auch dies erscheint allerdings unsicher.

Letztlich stellt sich ohnehin die Frage – dies begründet auch das Bundesverwaltungsgericht nicht näher –, warum ausgerechnet die Regelung des § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG M-V gegen Verfassungsrecht verstoßen und nicht vielmehr die Bestimmung des § 12 Abs. 2 KAG M-V verfassungswidrig unvollständig sein soll. In diesem Zusammenhang hat das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit Urteil vom 21.04.2015 – 1 K 46/11 – insoweit interessierend ausgeführt:

„Die Regelung in § 3 Abs. 1 Trinkwasserbeitragsatzung, wonach die Beitragspflicht entsteht, sobald das Grundstück an die öffentliche Einrichtung zur zentralen Trinkwasserversorgung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit Inkrafttreten der ersten wirksamen Satzung, ist wirksam. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG M-V muss eine Abgabensatzung in Mecklenburg-Vorpommern auch den Zeitpunkt des Entstehens der Abgabe regeln. Die Vorschrift regelt das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht in Übereinstimmung mit § 9 Abs. 3 Satz 1 KAG M-V. Dass das Kommunalabgabenrecht in Mecklenburg-Vorpommern die sachliche Anschlussbeitragspflicht nicht vor dem Inkrafttreten der ersten wirksamen Beitragssatzung entstehen lässt, liegt im rechtlichen Charakter der sachlichen Beitragspflicht begründet. Das Landesrecht geht davon aus, dass der beitragsrelevante Vorteil mit der Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung bereits vollständig ausgebildet ist und die Erhebung des Beitrags in voller Höhe rechtfertigt. Das setzt voraus, dass der Beitrag, mit dem das bevorteilte Grundstück zu den Herstellungskosten herangezogen wird und der als öffentliche Last auf dem Grundstück (§ 7 Abs. 6 KAG M-V) ruht, auch der Höhe nach ausgeprägt ist. Die sachliche Beitragspflicht steht der Höhe nach unveränderlich fest und begründet mit diesem Inhalt ein abstraktes Beitragsschuldverhältnis. Da die Höhe des Beitrags unter anderem von den Maßstabsregeln und dem Beitragssatz abhängt, die in der Beitragssatzung normiert sind, ist ein Entstehen der sachlichen Beitragspflicht vor dem Inkrafttreten der ersten wirksamen Beitragssatzung ausgeschlossen (vgl. OVG Greifswald, Urt. v. 15.12.2009 – 1 L 323/06 –, juris Rn. 50 f.). Zu einem früheren Zeitpunkt kann die sachliche Beitragspflicht nicht entstehen. Es ist rechtlich zwingend, das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht tatbestandlich vom Inkrafttreten der ersten wirksamen Beitragssatzung abhängig zu machen.

Die Satzungsvorschrift unterliegt auch in Ansehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit einer zeitlich unbegrenzten Festsetzbarkeit vorteilsgleichender kommunaler Abgaben (BVerfG, Beschl. v. 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08 –, BVerfGE 133, 143) keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine Bestimmung des Zeitpunktes der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht durch eine Rechtsnorm ist – wie erläutert – zwingende Voraussetzung der Beitragserhebung. Die Satzungsbestimmung steht in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Frage, wie lange der Antragsgegner nach Eintritt der Vorteilslage einen Anschlussbeitrag erheben darf. Ihr Regelungsgegenstand ist insbesondere nicht die Verjährung des Beitragsanspruchs. Diese richtet sich vielmehr nach den gesetzlichen Vorschriften in § 12 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 KAG M-V i.V.m. §§ 47, 169 Abs. 1, 170 Abs. 1 AO. Das Gesetz knüpft dabei zwar tatbestandlich an das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht für die Bestimmung des Beginns der Festsetzungsfrist an. Die Rechtsfolge – das Erlöschen des

Beitragsanspruchs nach Ablauf von vier Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Beitrag entstanden ist – wird jedoch entsprechend der Kompetenzordnung durch den Landesgesetzgeber und nicht durch den kommunalen Satzungsgeber gesetzt.

Dementsprechend weist das Bundesverfassungsgericht auch dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, einen Ausgleich zu schaffen zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an der Erhebung von Beiträgen und dem Interesse des Beitragsschuldners, irgendwann Klarheit zu erlangen, ob und in welchem Umfang er zu einem Beitrag herangezogen werden kann. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die berechtigten Interessen der Allgemeinheit am Vorteilsausgleich und des Einzelnen an Rechtssicherheit durch entsprechende Gestaltung von Verjährungsbestimmungen oder anderweitige Regelungen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08 –, juris Rn. 42, 45). Fehlt eine solche gesetzliche Bestimmung, lässt das die Wirksamkeit einer Beitragssatzung grundsätzlich unberührt. Ihr Fehlen kann sich erst auf der Ebene der Rechtsanwendung im Einzelfall auswirken, wenn im konkreten Erhebungsfall die Schlussfolgerung gerechtfertigt wäre, die Legitimation für die Beitragserhebung sei mit Blick auf den Zeitraum zwischen der Entstehung der Vorteilslage und der Beitragserhebung entfallen.

Aus den vorgenannten Erwägungen folgt zugleich, dass die Bestimmung in § 3 Abs. 1 Trinkwasserbeitragssatzung zur Entstehung der sachlichen Beitragspflicht nicht deshalb unwirksam ist, weil deren landesgesetzliche Grundlage in § 9 Abs. 3 Satz 1 KAG M-V gegen Verfassungsrecht verstieße. Auch diese Vorschrift ist zum einen nach der beitragsrechtlichen Systematik unverzichtbar und betrifft zum anderen unmittelbar nur das Entstehen des Beitragsanspruchs, nicht dessen Erlöschen. Der Eintritt der Vorteilslage durch die Möglichkeit des Anschlusses des Grundstücks an die öffentliche Einrichtung, den das Bundesverfassungsgericht zum Anknüpfungspunkt für die Legitimation der Beitragserhebung macht, fällt mit dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht nicht notwendigerweise, sondern nur dann zusammen, wenn zu diesem Zeitpunkt eine wirksame Beitragssatzung besteht. Für diesen Fall stellt sich aber das verfassungsrechtliche Problem der Rechtssicherheit nicht, weil zugleich die Festsetzungsverjährungsfrist in Gang gesetzt wird, die das Interesse der Abgabenschuldner hinreichend schützt. Fallen der Eintritt der Vorteilslage und das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht auseinander, weil bei Anschlussmöglichkeit wirksames Satzungsrecht noch nicht besteht, kommt es für die verfassungsrechtliche Frage der Rechtssicherheit auf den späteren Zeitpunkt (des Inkrafttretens wirksamen Beitragsrechts) ohnehin nicht an. Der Gesetzgeber muss die zeitliche Legitimation der Beitragserhebung vielmehr mit Blick auf den Zeitraum sicherstellen, der seit dem Eintritt der Vorteilslage vergangen ist.

Mit diesen Überlegungen korrespondiert der Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeitsfeststellung in seinem Beschluss vom 5. März 2013 (– 1 BvR 2457/08 –, BVerfGE 133, 143) nicht auf die Vorschriften zur Entstehung der sachlichen Beitragspflicht im bayerischen Kommunalabgabengesetz, sondern lediglich auf die Regelung zum Beginn der Festsetzungsfrist erstreckt hat. Eine Gesamtwirksamkeit des bayerischen Kommunalabgabengesetzes hat das Bundesverfassungsgericht selbst für den Fall nicht angenommen, dass die mit dem Grundgesetz unvereinbare Bestimmung nach Ablauf der gesetzten Anpassungsfrist nicht neu geregelt worden ist. Dann wäre es Aufgabe der Verwaltungsgerichte, das – im Übrigen wirksame – Landesrecht entsprechend verfassungskonform auszulegen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08 –, juris Rn. 52). Nach alledem sind weder § 9 Abs. 3 Satz 1 KAG M-V noch das gesamte Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern mit Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem aus Art. 20 Abs. 3 GG folgenden verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar, mit der Folge, dass keine Satzungsermächtigung für den Antragsgegner mehr bestünde.“

Wenn danach eine Bestimmung des Zeitpunktes der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht durch eine Rechtsnorm zwingende Voraussetzung der Beitragserhebung und das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht vor dem Inkrafttreten der ersten wirksamen Beitragssatzung denklogisch ausgeschlossen ist, handelt es sich bei der Regelung des § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG M-V um eine Selbstverständlichkeit

und bei dem Begriff der „wirksamen Satzung“ plakativ gesprochen um einen „weißen Schimmel“. Warum ausgerechnet eine solche Bestimmung verfassungswidrig sein soll, bleibt in den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts m.E. in unbefriedigender Weise offen. Insoweit ließe sich durchaus vertreten, dass die vom Bundesverwaltungsgericht angenommene Verfassungswidrigkeit kommunalabgabenrechtlicher Vorschriften in Mecklenburg-Vorpommern nicht in § 9 Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz KAG M-V zu verorten ist, sondern vielmehr in § 12 Abs. 2 KAG M-V.

Jedenfalls befinden sich die Verwaltungsgerichte des Landes nach alledem vor allem aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in einem **Dilemma**:

Sie sind wegen des Grundsatzes der Gesetzesbindung (Art. 20 Abs. 3 GG) und der allein beim Bundesverfassungsgericht liegenden Verwerfungskompetenz weiterhin an § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG M-V gebunden bzw. nicht berechtigt, streitgegenständliche Bescheide über eine Heranziehung zu Beiträgen nach dem 31. Dezember 2008 mit der Begründung aufzuheben, sie seien rechtswidrig, weil § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG M-V verfassungswidrig sei. Wie gesagt, konnte auch das Bundesverwaltungsgericht die landesgesetzliche Bestimmung nicht außer Kraft setzen; eine entsprechende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts liegt bislang nicht vor. Im Prinzip bleiben den Verwaltungsgerichten insoweit nur folgende Optionen.

Wenn sie sich der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts anschließen, müssen sie einen entsprechenden Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht nach Maßgabe von Art. 100 Abs. 1 GG fassen. Dies hat zwischenzeitlich das Verwaltungsgericht Schwerin mit Beschluss vom 31. März 2016 – 4 A 94/11 – getan und ein dortiges Verfahren ausgesetzt, um eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Rechtsfrage einzuholen, ob § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 des Kommunalabgabengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern durch die fehlende Normierung eines „absoluten Endes“ für eine Anschlussbeitragserhebung gegen die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem Gebot der Rechtssicherheit in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und – vorhersehbarkeit als wesentlicher Bestandteil des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzips verstößt.



Lehnte demgegenüber ein Verwaltungsgericht oder das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern die insoweit nicht entscheidungstragende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ab und bliebe auf der Linie der vom Oberverwaltungsgericht in seinen Urteilen vom 01.04.2014 – 1 L 139/13 u.a. – verfolgten Rechtsprechung, wäre mit großer Sicherheit zu erwarten, dass das Bundesverwaltungsgericht dieser Rechtsprechung nicht folgte und seinerseits einen Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht fassen würde.

In jedem Fall wäre zu erwarten, dass es **zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen** in den bei den Verwaltungsgerichten des Landes anhängigen Verwaltungsstreitverfahren kommen würde. Soweit im Anschluss an die vom Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 01.04.2014 und die vom Bundesverwaltungsgericht am 15.04.2015 getroffenen Entscheidungen beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerdeverfahren (Az 1 BVR 1866/15, 1 BVR 1868/15 und 1 BVR 1869/15) anhängig geworden sind, dürfte ebenfalls eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts noch nicht absehbar sein. Dies gilt erst recht für das Ergebnis dieser Verfassungsbeschwerdeverfahren.

Um dem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz bzw. dem Justizgewährungsanspruch der Bürger, die jeweils auch einen **Anspruch auf eine zeitnahe gerichtliche Entscheidung** vermitteln, Rechnung zu tragen und es den Verwaltungsgerichten grundsätzlich zu ermöglichen, die Verfahren **auf der Grundlage einer verfassungskonformen Neuregelung einer zeitlichen Obergrenze** für die Inanspruchnahme der Beitragsschuldner im Kommunalabgabengesetz Fortgang geben zu können, erscheint eine entsprechende gesetzliche Neuregelung, die zeitnah ergeht, dringend notwendig.

Dies gilt nicht zuletzt deshalb, als – auch insoweit ist der Justizgewährungsanspruch der Bürger angesprochen, aber auch die fiskalischen Interessen des Landes – eine weitere Verzögerung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren die spätere Erhebung von Entschädigungsklagen wegen überlanger Verfahrensdauer nach Maßgabe von § 173 Satz 2 VwGO i.V.m. den §§ 198 ff. Gerichtsverfassungsgesetz und damit eine entsprechende Belastung des Landeshaushalts mit Entschädigungszahlungen befürchten lässt. In nicht wenigen Verfahren drängen die Beteiligten nachvollziehbar

auf einen Fortgang der Verfahren. Das Oberverwaltungsgericht hat in mehreren Verfahren betreffend den Zweckverband Wismar nicht zuletzt deshalb für den 28. Juni 2016 Termin zur mündlichen Verhandlung anberaumt.

Je mehr Zeit der Gesetzgeber im Übrigen bis zu seinem Tätigwerden verstreichen lässt, umso kürzer wird ggfs. die nach Entstehung der Vorteilslage verbleibende Frist sein, in der die kommunalen Aufgabenträger noch unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Beiträge zulässig erheben könnten.

Das Land und damit den Landesgesetzgeber könnte man anknüpfend an Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den kommunalen Aufgabenträgern aus einem weiteren Grund in der Pflicht sehen. Im Zusammenhang mit der Analyse der Ursachen dafür, dass es überhaupt dazu gekommen ist, dass einzelne Aufgabenträger Jahrzehnte für die Erhebung von Beiträgen benötigt haben, hat das Oberverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 01.04.2014 – 1 L 142/13 – ausgeführt:

„Der Rechtsgedanke einer möglichen „Verflüchtigung“ von Vorteilen und damit letztlich Beitragspflichten berührt schließlich auch die Wurzeln der kommunalen Selbstverwaltung, da die kommunalen Normsetzungsorgane letztlich nach Jahrzehnten, in denen sie – wie der Zweckverband – wiederholt den Versuch unternommen haben, wirksames Satzungsrecht zu schaffen, im Falle einer solchen „Verflüchtigung“ vor einem Scherbenhaufen bzw. der Frage stehen, wie sie die Finanzierung ihrer Einrichtungen nach der „Verflüchtigung“ von Beitragsansprüchen sicherstellen sollen. Der erhebliche Zeitverlust, der bei der Schaffung wirksamen Satzungsrechts vielfach zu verzeichnen ist, ist zudem weniger in der Sphäre der Selbstverwaltungskörperschaften zu suchen, sondern findet nicht selten seine Ursache in der Dauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren. Die Verantwortung hierfür liegt jedoch nicht bei den Einrichtungsträgern.“

**Fazit:** So oder so ist der Landesgesetzgeber m.E. letzten Endes gezwungen, tätig zu werden. Entweder er beschreitet den mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Weg einer Neuregelung einer zeitlichen Obergrenze der Beitragserhebung. Oder er wird anderenfalls im Falle einer Verwerfung des § 9 Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz KAG M-V durch das Bundesverfassungsgericht in den anhängig gewordenen Normenkontrollverfahren oder in den Verfassungsbeschwerdeverfahren zu einer Neuregelung veranlasst werden. **Gesetzgeberisches Nichtstun ist danach keine Option.**

### **3. (Weitere) Folgen des Unterlassens der geplanten gesetzlichen Neuregelung**

Zu Recht ist nach Maßgabe der Begründung des Gesetzentwurfs zu beachten, dass ein Beitragsausfall, der ohne die geplante Änderung des Kommunalabgabengesetzes M-V verursacht werden würde, von den kommunalen Aufgabenträgern voraussichtlich durch eine Erhöhung der Gebühren auszugleichen wäre und eine stärkere Gebührenfinanzierung zu einer Entlastung von Grundstückseigentümern und einer Mehrbelastung von Mietern führen würde, die in einem grundsätzlichen Widerspruch zum Vorteilsprinzip stünde; der Erhöhung der Gebühr auf Seiten der Mieter korrespondierte insbesondere keine entsprechende Vergrößerung ihres Vorteils.

Würde die gesetzliche Neuregelung unterbleiben und dadurch bei den kommunalen Aufgabenträgern der von ihnen der Höhe nach mitgeteilte voraussichtliche Beitragsausfall eintreten, zöge dies voraussichtlich im Land eine stark unterschiedliche Höhe der Gebühren bzw. im Bereich der besonders betroffenen kommunalen Aufgabenträger besonders hohe Gebühren nach sich. Die Lebensverhältnisse im Land wären wegen eines solchen Gebührengelalles von voraussichtlich erheblicher Ungleichheit geprägt.

Ebenso zutreffend wird darauf hingewiesen, dass ein Erfordernis sogenannter „gespaltener Gebühren“ begründet werden würde: Die Anschlussnehmer, die – insbesondere wegen des Unterbleibens einer gesetzlichen Neuregelung des KAG M-V – keinen Beitrag gezahlt haben, müssten grundsätzlich eine höhere Gebühr entrichten als die Anschlussnehmer, die bereits einen Beitrag für die leitungsgebundene Anlage entrichtet haben.

Dazu hat das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit Urteil vom 03.05.2011 – 1 L 59/10 – ausgeführt:

„Haben Nutzer bereits durch Beiträge zur Finanzierung des Aufwandes einer öffentlichen Einrichtung beigetragen, verstößt die undifferenzierte Erhebung von Gebühren von diesen Nutzern ohne Berücksichtigung ihrer geleisteten Beiträge im Verhältnis zu den übrigen Nutzern gegen das Verbot einer Doppelbelastung (vgl. hierzu ausführlich OVG Greifswald, Beschl. v. 25. Mai 2009 – 1 M 157/08 –; Urt. v. 15.12.2009 – 1 L 323/06 –, juris), den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit sowie den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Denn erstere haben im Unterschied zu den übrigen Nutzern mit ihrer auf den Aufwand der Einrichtung bezogenen Leistung wirtschaftlich gesehen Anteile an den Anschaffungs- und Herstellungskosten der Anlage erbracht. Zahlt der Einrichtungsträger im Fall einer Umstellung auf eine reine Gebührenfinanzierung die von den Nutzern geleisteten Beiträge nicht zurück, muss er diesen Grundsätzen auf andere

Weise (Regelung unterschiedlicher <„gespaltener“> Gebührensätze, Ausgleich durch eine Billigkeitsregelung im Rahmen des Heranziehungsverfahrens <Gebührenerlass>) Rechnung tragen (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.09.1981 – 8 C 48.81 –, DVBl. 1982, 76; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. 06.06.2007 – 9 A 77.05 –, LKV 2008, 377 – zitiert nach juris).“

In seinem Urteil vom 01.04.2014 – 1 L 142/13 – hat das Oberverwaltungsgericht M-V weiter ausgeführt:

„Die Annahme der Möglichkeit einer „Verflüchtigung“ der Legitimation zur Beitragserhebung wird auch in anderer Hinsicht der Komplexität der Rechtsbeziehungen im Bereich der Refinanzierung leitungsgebundener öffentlicher Einrichtungen nicht gerecht. So „verflüchtigt“ sich jedenfalls etwa der vom Zweckverband getätigte Herstellungsaufwand nicht. Die Kosten der Herstellung müssen gedeckt werden. Fällt der Verband mit Beitragsforderungen wegen einer „Verflüchtigung“ der Legitimation zur Erhebung derselben aus, müssen nach entsprechender Neukalkulation entweder andere Beitragspflichtige oder Gebührenschuldner diese Kosten zusätzlich tragen; soweit die Refinanzierung dann über Gebühren erfolgen sollte, müsste wohl auch der von der Pflicht zur Zahlung eines Anschlussbeitrags wegen „Verflüchtigung“ frei gewordene Grundstückseigentümer die entstandene Finanzierungslücke mittragen. Dafür, dass dieser nicht einmal teilweise mehr über Gebühren – wenn auch in voraussichtlich deutlich geringerem Umfang – zu den Herstellungskosten herangezogen werden kann, bietet die „Verflüchtigungsrechtssprechung“ des Bundesverfassungsgerichts keinen Anhaltspunkt. In letzter Konsequenz müsste ggfs. eine Finanzierung der Anlage im Umfang der Einnahmeausfälle über aus Steuermitteln gespeiste staatliche Zuschüsse erfolgen, wenn der von der „Verflüchtigung“ betroffene Refinanzierungsbetrag nicht über Beiträge und Gebühren gedeckt werden könnte. Diese Erwägungen zeigen jedenfalls handgreiflich, dass – anders als das Bundesverfassungsgericht offenbar meint – in diesem Sinne keine „zweipolige“ Rechtsbeziehung (Entsorgungsträger – Grundstückseigentümer), sondern eine „dreipolige“ dergestalt besteht, dass eine Vielzahl von privaten Dritten durch die „Verflüchtigung“ von Beitragsforderungen zusätzlich und gleichzeitig weniger vorteilsgerecht belastet wird. Auch die Lebensentwürfe dieser Dritten sind schützenswert.“

Die ggfs. notwendige Umstellung auf eine Gebührenfinanzierung kann auch **negative Auswirkungen für die Wirtschaft** haben: Unternehmen, die auf eine intensive Wassernutzung mit hohem Wasserverbrauch angewiesen sind, könnten im Vergleich zu einer Beitragserhebung durch eine (reine) Gebührenfinanzierung der öffentlichen Einrichtungen deutlich stärker belastet werden. So hat etwa die Klägerin im Verfahren Az. 1 L 59/10 (Urteil vom 03.05.2011 mit Sachverhalt in juris) als ein solches Unternehmen der Sache nach plausibel geltend gemacht, als Vielfaches der Anschlussbeiträge mit aus der Umstellung auf eine (reine) Gebührenfinanzierung resultierenden jährlichen Mehrkosten in fünfstelliger Größenordnung belastet zu werden.

#### **4. Landesweite Rückabwicklung der durchgeführten Beitragserhebung?**

Soweit von Interessenvertretern teilweise die Forderung erhoben wird, die durchgeführte Beitragserhebung insgesamt im Land Mecklenburg-Vorpommern rückabzuwickeln und deshalb von der geplanten Neuregelung einer zeitlichen Obergrenze abzusehen, kann dies nach meinem Dafürhalten nicht ernsthaft in Erwägung gezogen

werden und wird dieses Ansinnen aus den Erwägungen in der Begründung des Gesetzentwurfs sowie wegen der vorstehend erörterten, dann landesweit negativen Auswirkungen einer Umstellung auf eine Gebührenfinanzierung zutreffend zurückgewiesen.

Ergänzend sei angemerkt, dass eine entsprechende Entscheidung des Landesgesetzgebers auch das jahrzehntelange Bemühen der kommunalen Selbstverwaltungsgremien und ihrer Mitglieder um eine rechtswirksame und funktionierende Refinanzierung der öffentlichen Einrichtungen zur Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung zunichtemachen würde, vor allem dort, wo dies erfolgreich durch eine abgeschlossene oder weitgehend abgeschlossene Beitragserhebung gelungen ist.

Vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seinem Urteil vom 03. Mai 2011 – 1 L 59/10 –, insoweit von Interesse, ausgeführt hat:

„Dabei erscheint dem Senat folgende Klarstellung geboten: Wenn eine Beitragserhebung schon – bis zu welcher Grenze kann vorliegend offen bleiben und wird im Übrigen von den Umständen des Einzelfalles abhängen – erheblich fortgeschritten oder gar nahezu abgeschlossen wäre, würde sich eine Systemumstellung demgegenüber als offensichtlich fehlerhafte bzw. willkürliche Ausübung des ortsgesetzgeberischen Ermessens und eine Überschreitung der Grenzen der für das Normsetzungsorgan geltenden Gestaltungsfreiheit im Abgabenrecht darstellen, selbst wenn sich zu einem späteren Zeitpunkt herausgestellt haben sollte, dass die bisher als Rechtsgrundlage angesehene Beitragssatzung rechtswidrig und unwirksam war. Es wären kaum vernünftige, sachlich einleuchtende Gründe denkbar, die es rechtfertigen könnten, eine bereits in erheblichem Umfang oder weitgehend erfolgte und gelungene Refinanzierung des Herstellungsaufwandes wieder rückgängig zu machen, um eine nochmalige bzw. wiederholte Finanzierung auf anderem Wege vorzunehmen. Dagegen spricht zudem allein schon der erhebliche Verwaltungsaufwand, der dadurch ohne jede Rechtfertigung produziert würde. Die Vereinbarkeit einer solchen Vorgehensweise mit den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erschiene ebenfalls kaum vorstellbar, die dadurch bedingte Gebührenerhöhung für die Gebührenschuldner voraussichtlich unzumutbar. Ein Aufgabenträger wäre in dieser Situation gehalten, eine neue Beitragssatzung zu erlassen, die Rechtsgrundlage für die bereits durchgeführte und zukünftig abzuschließende Beitragserhebung werden würde.“

Eine mit einer Rückabwicklung verbundene gesetzliche Systemumstellung erschiene aus den gleichen Gründen unvertretbar.

Soweit die erwähnten Forderungen aus dem Kreis der sog. „Altanschließer“ herrühren sollten, hat das Oberverwaltungsgericht M-V in seinem Urteil vom 01.04.2014 – 1 L 142/13 – nochmals ausgeführt:

„Der Senat hat bereits in mehreren Berufungszulassungsverfahren entschieden und hält an dieser Auffassung auch im vorliegenden Berufungsverfahren fest, dass die Feststellung einer sog. „Altanschießersituation“ isoliert betrachtet keine „Verflüchtigung“ der Legitimation zur Beitrags-erhebung nach sich ziehen kann.

Mit Blick auf den Zeitpunkt der Entstehung des beitragsrechtlichen Vorteils wurde nach ständiger Senatsrechtsprechung auch allen Eigentümern von tatsächlich bereits angeschlossenen Grundstücken („Altanschießer“) mit den jeweiligen öffentlichen Entsorgungseinrichtungen von den kommunalen Einrichtungsträgern wie dem Zweckverband erstmalig und frühestens unter dem grundlegend neuen Rechtsregime nach der Wiedervereinigung der rechtlich gesicherte Vorteil geboten, ihr Schmutzwasser mittels einer öffentlichen Einrichtung entsorgen zu können (gilt entsprechend für die Versorgung mit Trinkwasser durch einen Trinkwasseranschluss). In die Beitragskalkulation zur Abgeltung dieses Vorteils fließen zudem nur sog. „Nachwendeinvestitionen“ ein, so dass auch keine Rede davon sein kann, die Eigentümer bereits zuvor tatsächlich angeschlossener Grundstücke, die ggf. in der Vergangenheit in irgendeiner Form Zahlungen für diesen früheren Anschluss geleistet haben, würden „doppelt“ zu denselben Kosten herangezogen. Entscheidend ist auf diese rechtliche Absicherung des Vorteils abzustellen, die erstmals und frühestens nach Inkrafttreten insbesondere des Kommunalabgabengesetzes Mecklenburg-Vorpommern – bzw. zeitlich danach mit Erlass einer wirksamen Beitragssatzung – eintreten kann. Kein taugliches Kriterium zur Differenzierung des Vorteils sind die tatsächlichen Verhältnisse, d. h. ob rein faktisch zuvor das Abwasser in der einen oder anderen Weise hat abgeleitet werden können. Daher kommt es z. B. nicht entscheidungserheblich darauf an, ob zu DDR-Zeiten Schmutzwasserkanäle – von wem auch immer – erstellt worden sind. Ebenfalls nicht entscheidungserheblich ist, ob die betreffenden Grundstückseigentümer über eine wie auch immer geartete private Kläranlage oder Sammelgrube verfügt haben (vgl. zum Ganzen bereits OVG Greifswald, Urt. v. 13.11.2001 – 4 K 16/00 –, NVwZ-RR 2002, 687 – zitiert nach juris).

Demnach war die Vorteilslage gerade nicht schon zu DDR-Zeiten eingetreten und ist das an die Situation der Kläger als „Altanschießer“ schon in dieser Zeit anknüpfende Berufungsvorbringen für sich gesehen folglich nicht geeignet, die Entscheidungserheblichkeit der in Bezug genommenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkret aufzuzeigen. Mit Blick darauf, dass nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts der rechtlich gesicherte Vorteil der Möglichkeit, Schmutzwasser mittels einer öffentlichen Einrichtung entsorgen zu können, erst mit dem Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern frühestmöglich entstehen konnte, hat der Senat in diesem Sinne bereits darauf hingewiesen, dass es in Ansehung der sog. Altanschießerproblematik bzw. in ausschließlicher Betrachtung des Zeitraumes zwischen einem tatsächlichen Anschluss zu DDR-Zeiten und diesem Inkrafttreten nicht entscheidungserheblich auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 05. März 2013 – 1 BvR 2457/08 – und den darin entwickelten Gesichtspunkt der „Verflüchtigung“ der Legitimation zur Erhebung von Beiträgen ankommen kann, weil sich der so rechtlich bzw. unter dem Blickwinkel der Gleichbehandlung so von Verfassungs wegen (vgl. zur Gleichheitswidrigkeit einer Nichtheranziehung von „Altanschießern“ z.B. OVG Greifswald, Urt. v. 13.11.2001 – 4 K 16/00 –, KStZ 2002, 132 = NVwZ-RR 2002, 687 = NordÖR 2002, 138 = DVBl. 2002, 644 = DÖV 2002, 626 = Überblick 2002, 83; Urt. v. 02.06.2004 – 4 K 38/02 –, DVBl. 2005, 64 = LKV 2005, 75 = BauR 2005, 147; Beschl. v. 12.05.2005 – 1 L 477/04 –, Beschl. v. 11.08.2004 – 1 M 181/04 –, Beschl. v. 18.10.2005 – 1 L 197/05 –, NordÖR 2006, 160; Urt. v. 13.12.2011 – 1 L 192/08 –, juris; Urt. v. 10.10.2012 – 1 L 27/09 –, juris) zu definierende Vorteil nicht bereits im Moment seiner frühestmöglichen Entstehung (Inkrafttreten des KAG) wieder „verflüchtigt“ haben kann (vgl. Beschl. des Senats v. 10.06.2013 – 1 L 139/10 –, v. 21.08.2013 – 1 L 86/13 –, v. 16.09.2013 – 1 L 207/11 –, Beschl. v. 24.02.2014 – 1 L 170/13, 1 L 167/12, 1 L 175/12 –). Anders gewendet konnte in diesem frühestmöglichen Moment der Vorteilsentstehung noch kein Vertrauen gebildet worden sein, von einer Heranziehung zu Anschlussbeiträgen verschont zu bleiben. Das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und – vorhersehbarkeit kann in dieser Sichtweise nicht berührt oder gar verletzt sein.“

Diese Sichtweise hat das Bundesverwaltungsgericht in seinen Urteilen vom 15.04.2015 m.E. bestätigt; allerdings sind insoweit – wie erwähnt – drei Verfassungsbeschwerdeverfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Um es vielleicht noch einmal anders auszudrücken: Das, was nach der vom Landesgesetzgeber gebilligten Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte des Landes als Herstellungsbeitrag und als – rechtlich, nicht tatsächlich betrachtet – erstmalige/r Anschluss/Vorteilserlangung nach dem 03.10.1990 bzw. dem Inkrafttreten des ersten Kommunalabgabengesetzes definiert wird, hätte auf der Grundlage einer entsprechenden gesetzlichen Regelung von Anfang an ohne weiteres auch als „Erneuerungsbeitrag“ charakterisiert werden können, den ebenfalls alle Angeschlossenen und (künftig) möglich Anzuschließenden zu leisten gehabt hätten. Da dann in Ansehung der sog. „Altanschießer“ keine Notwendigkeit bestanden hätte, einen erstmaligen Anschluss bzw. eine erstmalige Vorteilserlangung rechtlich zu „konstruieren“, wäre die Beitragserhebung möglicherweise aus heutiger Sicht auf größere Akzeptanz gestoßen. Dann hätte es womöglich nie eine „Altanschießerdiskussion“ oder eine Diskussion um eine vermeintliche Doppelbelastung der sog. „Altanschießer“ gegeben. In der Sache hätte sich aber nichts geändert: **So oder so geht es oder wäre es nur um die Refinanzierung derselben Nachwendeeinrichtungen in die öffentlichen Einrichtungen gegangen. Die Beiträge wären auch bei einer solchen „Umetikettierung“ exakt gleich hoch gewesen.**

##### **5. Unbedenklichkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Frist**

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Frist von 20 Jahren nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintrat, in der spätestens die Festsetzung eines Beitrags nicht mehr zulässig sein soll, ist angesichts des in der Begründung des Gesetzentwurfs bereits betonten und sowohl nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als auch des Bundesverwaltungsgerichts zugebilligten weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers mit Blick auf bereits bestehende gesetzliche Verjährungsfristen von bis zu 30 Jahren m.E. ohne weiteres verfassungskonform. Dies gilt auch, wenn man berücksichtigt, dass diese Frist nach der gesetzlichen Neuregelung frühestens mit Ablauf des 31. Dezembers 2000 beginnen soll. Diese Hemmung erscheint m.E. ebenfalls unproblematisch. Regelungen der Verjährungshemmung hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08 – ausdrücklich als eine von verschiedenen Regelungsoptionen angesprochen. Solche Regelungen sollen nach ihrem Sinn und Zweck dem Gläubiger eines Anspruchs typischerweise die faire Chance bieten, seinen Anspruch durchzusetzen; dazu kann es notwendig sein, dass das Eintreten der Verjährung nach Maßgabe ge-

setzlicher Bestimmungen verhindert oder aufgeschoben wird (vgl. § 171 AO, §§ 203 ff. BGB). Im Hinblick auf die für die geplante gesetzliche Neuregelung maßgeblichen, eine Hemmungsregelung rechtfertigenden Gründe wird in der Begründung des Gesetzentwurfs zutreffend die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts M-V in Bezug genommen. Dieses hat in seinem Urteil vom 01. April 2014 – 1 L 142/13 – hierzu ausgeführt:

„Jedenfalls ist in den neuen Bundesländern eine Sondersituation (vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, etwa Ur. v. 14.11.2013 – OVG 9 B 35.12 –, juris Rn. 65, und Beschl. v. 10.01.2014 – OVG 9 S 64.13 –, juris Rn. 15) zu berücksichtigen, die darin besteht, dass hier nach der Wende erst funktionierende Verwaltungsstrukturen aufgebaut werden und flächendeckend „auf einen Schlag“ alle Grundstückseigentümer herangezogen werden mussten. Die kommunalen Aufgabenträger standen gleichzeitig vor der Aufgabe, zum einen eine technisch und ökologisch zeitgemäße dezentrale Abwasserentsorgung aufzubauen, zum anderen das neu geschaffene Kommunalverfassungs- und Kommunalabgabenrecht rechtmäßig anzuwenden und insbesondere auf seiner Grundlage das erforderliche Satzungsrecht ebenfalls erstmals zu schaffen und anzuwenden. Als parallele Prozesse können dabei auch die Herstellung der öffentlichen Einrichtungen zur Abwasserentsorgung samt ihrer rechtlichen Grundlagen und Folge Regelungen einerseits und die Klärung von rechtlichen Zweifelsfragen bzw. die Beseitigung von Rechtsunsicherheit durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte des Landes andererseits beschrieben werden, die sich gegenseitig beeinflusst haben. Wie die noch immer beträchtliche Zahl von Rechtsschutzverfahren auch der jüngeren Vergangenheit zeigt, in denen die Unwirksamkeit kommunaler Abgabensatzungen angenommen wird, ist der Aufbauprozess immer noch nicht vollständig abgeschlossen.“

Die Geschichte der Beitragserhebung im Bereich des Zweckverbandes und insbesondere seine Satzungshistorie belegen dies eindrücklich. Abgesehen davon, dass sich der Zweckverband in gerichtlichen Verfahren Angriffen gegen seine wirksame Gründung, die Grundlage jeder Beitragserhebung war, ausgesetzt sah, waren die in der Zeit von 1992 bis 2002 ergangenen verschiedenen Beitragssatzungen samt Änderungs- und Nachtragssatzungen sämtlich aus verschiedenen Gründen, alle jedoch zumindest auch wegen einer rechtlich unhaltbaren Handhabung der (Nicht-)Heranziehung der sog. Altanschießer bzw. fehlerhaften Kalkulationen wegen der Nichtberücksichtigung von Altanschießergrundstücken auf der Flächenseite unwirksam. Gerade die Frage der zulässigen bzw. sogar rechtlich gebotenen Heranziehung der sog. Altanschießer war jedenfalls solange ungeklärt, bis der Senat mit Beschluss vom 21. April 1999 – 1 M 12/99 – (NordÖR 1999, 302 – zitiert nach juris) entschieden hatte, dass die Verwendung unterschiedlicher Beitragssätze für "alt-angeschlossene" bzw. "neu anschließbare" Grundstücke im Grundsatz willkürlich und somit mit dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar ist. Entsprechend hat dann – soweit ersichtlich – erstmalig das Verwaltungsgericht Schwerin mit seinen Urteilen vom 24. Februar 2000 – 4 A 2022/99 – u. a. für den Bereich des Zweckverbandes anknüpfend an den vorgenannten Beschluss des Oberverwaltungsgerichts entschieden, dass die Beitrags- und Gebührensatzung vom 13. März 1997 wegen derartiger unterschiedlicher Beitragssätze unwirksam gewesen sei. Damit lagen allerdings zunächst lediglich eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts in einem vorläufigen Rechtsschutzverfahren bzw. ein erstinstanzliches Urteil vor. Von einer abschließenden Klärung für das Landesrecht kann deshalb sogar erst mit den anschließend bzw. in den Folgejahren ergangenen Urteilen des Oberverwaltungsgerichts, die sich mit immer wieder neuen bzw. wiederholten Angriffen von sog. Altanschießern gegen ihre Heranziehung erneut auseinander gesetzt haben, ausgegangen werden. Nicht unerwähnt soll bleiben, dass der 1. und – frühere – 4. Senat des Oberverwaltungsgerichts bis in die Gegenwart mit solchen Angriffen gegen Beitragssatzungen beschäftigt waren und sind, aufgrund der hier erörterten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nunmehr erneut in steigendem Maße.“

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 15.04.2015 – 9 C 19.14 – ebenfalls in diesem Sinne ausgeführt:



„Die demnach rund 18-jährige Zeitspanne, innerhalb derer gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 KAG M-V die Erhebung von Anschlussbeiträgen für die Schmutzwasserbeseitigung jedenfalls möglich war, überschreitet die Grenze des verfassungsrechtlich Zumutbaren nicht. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 5. März 2013 - 1 BvR 2457/08 - (BVerfGE 133, 143) nicht entschieden, schon eine 12-jährige Dauer verletze den Grundsatz der Rechtssicherheit (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. September 2014 - 9 B 22.14 - juris Rn. 37). Der Verfassungsbeschwerde wurde nicht wegen der im konkreten Fall zwischen der Vorteilserlangung und der beitragsrechtlichen Heranziehung verstrichenen Zeit, sondern deshalb stattgegeben, weil das bayerische Landesrecht überhaupt keine zeitliche Grenze für die Abgabenerhebung bestimmte. Für deren Festlegung steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu (BVerfG, Beschluss vom 5. März 2013 - 1 BvR 2457/08 - BVerfGE 133, 143 Rn. 46). Angesichts der besonderen Herausforderungen der Wiedervereinigung, welche nicht nur durch einen vollständigen Wechsel des Rechtsregimes, sondern auf kommunaler Ebene zusätzlich durch eine Vielzahl von gleichzeitig und mit beschränkten kommunalen Ressourcen zu bewältigenden Aufgaben wie einem grundlegenden Verwaltungsumbau, der Herstellung kommunaler Strukturen einschließlich der notwendigen Rechtsgrundlagen sowie der Instandhaltung, Sanierung und Fortentwicklung der Infrastruktur geprägt waren, wahrt § 12 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 KAG M-V die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens.“

Zutreffend wird in der Begründung des Gesetzentwurfs darauf hingewiesen, dass sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 12.11.2015 – 1 BvR 2961/14, 1 BvR 3051/14 –), die zum KAG Brandenburg ergangen ist, ebenfalls nichts Gegenteiliges ergibt.

Hervorzuheben ist dabei zunächst, dass das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung eine Verletzung der Beschwerdeführerinnen in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des **Vertrauensschutzes** (Art. 20 Abs. 3 GG) bzw. gegen das **rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot** angenommen hat, nicht hingegen wie in seinem Beschluss vom 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08 – in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der **Rechtssicherheit** (Art. 20 Abs. 3 GG) in seiner Ausprägung als **Gebot der Belastungsklarheit und –vorhersehbarkeit** – es ging also gewissermaßen „um etwas anderes“.

Maßgeblich für die Entscheidung zum brandenburgischen Landesrecht war, dass nach dem früheren § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG Brandenburg a.F. **in seiner Auslegung durch das OVG Brandenburg** für den Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht der Zeitpunkt der ersten Beitragssatzung mit formellem Geltungsanspruch maßgeblich war. Für die Frage, zu welchem Zeitpunkt die sachliche Beitragspflicht entsteht, war danach dem gegenüber unerheblich, ob die erste Satzung auch wirksam war.

Insoweit unterscheidet sich der dortige Sachverhalt maßgeblich von der für Mecklenburg-Vorpommern geltenden Rechtslage bzw. **Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts** Mecklenburg-Vorpommern zur entsprechenden Bestimmung des § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG M-V. Demzufolge kommt insbesondere keine Bindung für die Verwaltungsgerichte des Landes Mecklenburg-Vorpommern an die für Brandenburg ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach § 31 Bundesverfassungsgerichtsgesetz in Betracht. Die Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern unterscheidet sich elementar von der in Brandenburg. Seit Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes vom 11. April 1991 hat das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern stets die Rechtsauffassung vertreten, dass nach § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG 1991 bzw. heute § 9 Abs. 3 Satz 1 KAG M-V ohne eine wirksame Satzung keine sachliche Beitragspflicht entstehen kann und mithin auch der Lauf der regelmäßigen Verjährung nicht in Gang gesetzt wird. Seit diesem Zeitpunkt ist das Kommunalabgabengesetz (M-V) stets in dieser Weise durch das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern ausgelegt worden, ebenso ihm folgend durch die Verwaltungsgerichte des Landes. Dass es auf die Auslegung des Landesrechtes durch das oberste Verwaltungsgericht des Landes ankommt, wird aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.11.2015 deutlich, in dem an mehreren Stellen darauf abgestellt wird, wie das OVG (Berlin-)Brandenburg seit dem Jahre 2000 das dortige Landesrecht ausgelegt hat.

Die vom Oberverwaltungsgericht des Landes Brandenburg – schon vor der „Wende“ auch, allerdings ausschließlich, vom OVG Münster – vertretene Auffassung, dass auf die erste Satzung unabhängig von der Frage abzustellen sei, ob diese wirksam ist, hat das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern stets verworfen. Ein diesbezüglicher Vertrauensschutz hat sich aus diesem Grunde für die Abgabepflichtigen in Mecklenburg-Vorpommern nicht bilden können, anders als vom Bundesverfassungsgericht für die Rechtslage in Brandenburg bzw. für das dortige Landesrecht angenommen.

Anzumerken sei in diesem Kontext, dass seit Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes – jetzt BauGB – im Jahre 1960 im bundesrechtlichen Erschließungsbeitragsrecht das Bundesverwaltungsgericht für die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht ebenfalls stets auf die Wirksamkeit der Satzung abgestellt hat. In der Rechtsprechung des

Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass eine sachliche Beitragspflicht so lange nicht entstehen kann, wie es an einer gültigen Beitragssatzung fehlt (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.09.1973 – IV C 39.72 –, Buchholz 406.11 § 133 BBauG Nr. 46 – zitiert nach juris; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl., § 19 Rn. 15). Ebenso können danach Satzungsängel nachträglich mit der Folge geheilt werden, dass erst mit Erlass einer gültigen Satzung die sachliche Beitragspflicht entsteht (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.11.1981 – 8 C 14.81 –, juris, Rn. 17 ff.). Die entsprechende Änderungsatzung muss dazu nicht zurückwirken. Diese gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung hat das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern auf das Anschlussbeitragsrecht übertragen. So hat es etwa in seinem Beschluss vom 14.01.2014 – 1 L 7/11 – (juris) ausgeführt:

„Nach der insoweit übertragbaren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Erschließungsbeitragsrecht unterliegt ein Beitragsbescheid nicht der gerichtlichen Aufhebung, wenn er im Zeitpunkt der abschließenden mündlichen Verhandlung der letzten Tatsacheninstanz rechtmäßig ist. Auch das Inkrafttreten einer Satzung ohne Rückwirkungsanordnung kann bewirken, dass ein vorher erlassener, mangels Entstehens der Beitragspflicht zunächst rechtswidriger Erschließungsbeitragsbescheid rechtmäßig wird und deshalb nicht der Aufhebung unterliegt (BVerwG, Urt. v. 25. November 1981 – 8 C 14/81 –, BVerwGE 64, 218, zit. n. juris; vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 15. Dezember 2003 – 7 AV 2/03 –, zit. n. juris).“

Diese Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wäre denselben verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt wie die Regelung des § 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 KAG M-V seitens des insoweit dort zuständigen 9. Senats. Nicht unerwähnt soll ebenfalls bleiben, dass der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 20.03.2014 – 4 C 11.13 – (BVerwGE 149, 211) als Leitsatz formuliert hat:

„Der auch im öffentlichen Recht geltende Grundsatz von Treu und Glauben stellt sicher, dass sanierungsrechtliche Ausgleichsbeträge nicht zeitlich unbegrenzt nach Erlangung des Sanierungsvorteils festgesetzt werden dürfen. Damit wäre dem rechtsstaatlichen Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. März 2013 - 1 BvR 2457/08 - NVwZ 2013, 1004) hinreichend Rechnung getragen.“

Dass dies in Widerspruch zur Rechtsprechung des 9. Senats steht, ist m.E. offensichtlich; augenscheinlich hat sich der 9. Senat allerdings auch insoweit auf den Gesichtspunkt fehlender Entscheidungserheblichkeit seiner Rechtsansicht zurückgezogen, denn anderenfalls hätte wohl eine Anrufung des Großen Senats des Bundesverwaltungsgerichts (§ 11 VwGO) wegen Abweichung von der Rechtsprechung des 4. Senats zumindest nahe gelegen.

Angemerkt sei schließlich Folgendes: Die Verfassungsbeschwerdeverfahren Az. 1 BvR 2961/14 und 1 BvR 3051/14 waren nicht vollumfänglich erfolgreich. Nach Maßgabe des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 12.11.2015 genügte die von der Beschwerdeführerin zu 1) erhobene Rüge, § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG Bbg n.F. in Verbindung mit § 19 KAG Bbg in der Fassung des Gesetzes vom 5. Dezember 2013 verletzen nach den Maßgaben des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2013 (BVerfGE 133, 143) den Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit, nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht den Begründungsanforderungen der § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG und war deshalb unzulässig: In seinem Beschluss vom 16.07. 2014 (– OVG 9 N 69.14 –, juris, Rn. 21 ff.) habe das Oberverwaltungsgericht dargelegt, dass nach seiner Auffassung für Beitragsbescheide, die – wie im Verfassungsbeschwerdeverfahren – erstmals bis zum 31.12.2011 ergangen seien, eine verfassungskonforme Gesetzesregelung bereits in Gestalt der besonderen Fristenbestimmung des § 12 Abs. 3a KAG Bbg in der Fassung des Gesetzes vom 2. Oktober 2008 bestanden habe. Mit diesen Rechtsausführungen – so das Bundesverfassungsgericht – setze sich die Beschwerdeführerin zu 1) nicht auseinander. § 12 Abs. 3a Satz 1 KAG Bbg sieht jedoch vor, dass die Festsetzungsfrist frühestens mit Ablauf des 31. Dezember 2011 endet. Da die Beschwerdeführerin zu 1) bereits vor dem 03.10.1990 an die Schmutzwasserkalkulation angeschlossen und mit Bescheid vom 29.11.2011 herangezogen worden war, hat das Bundesverfassungsgericht im Ergebnis einen Zeitraum von mindestens 21 Jahren zwischen Entstehung der Vorteilslage und Heranziehung unbeanstandet gelassen, allerdings aus prozessrechtlichen Gründen. Es ist jedoch müßig, darüber zu spekulieren, ob dem Beschluss vom 12.11.2015 – 1 BvR 2961/14, 1 BvR 3051/14 – insoweit indiziell Anhaltspunkte entnommen werden können, die dagegen sprechen könnten, dass das Bundesverfassungsgericht die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geplante gesetzliche Neuregelung im Falle einer Überprüfung als verfassungswidrig verwerfen könnte.

## **II. Neuregelung des § 22 Abs. 3 KAG M-V (Entwurf)**

Soweit die Neuregelung des § 22 Abs. 3 KAG M-V „einer **vertretbaren Ansicht** Rechnung“ tragen will, wonach Satzungen rechtswidrig seien, die auf der Grundlage einer verfassungswidrigen landesgesetzlichen Ermächtigungsnorm erlassen wurden und

eine „automatische“ Heilung der Satzungen mit Inkrafttreten des verfassungskonformen KAG M-V verneinen, ist zwar fraglich, ob eine solche Regelung notwendig ist. Sie ist jedoch m.E. jedenfalls in ihrem Regelungsgehalt nicht zu beanstanden. Im Übrigen wird auf die vorstehend wiedergegebenen Erwägungen im Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 21.04.2015 – 1 K 46/11 – verwiesen, aus denen sich ergibt, dass die Wirksamkeit des Satzungsrechts nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts durch das Fehlen einer Regelung zur zeitlichen Obergrenze der Beitragserhebung im Kommunalabgabengesetz bzw. einer daraus resultierenden teilweisen Verfassungswidrigkeit desselben nicht in Frage gestellt sei.

Sperlich