

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Sechstes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg

A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Beschluss vom 5. März 2013, Az. BvR 2457/08, entschieden, dass Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc Spiegelstrich 2 des bayerischen Kommunalabgabengesetzes nicht mehr angewendet werden darf. Die Entscheidung des BVerfG bezieht sich auf eine konkrete Regelung des bayerischen Kommunalabgabengesetzes, die im Kommunalabgabengesetz des Landes Brandenburg (KAG) keine Entsprechung findet. In Brandenburg knüpft die Verjährungsregelung nicht wie in Bayern an den Zeitpunkt der Bekanntgabe der Abgabensatzung an. Die Festsetzungsverjährung beginnt in Brandenburg – sowohl im Straßenbaubeitrags- als auch im Anschlussbeitragsrecht – stets schon, wenn die sachliche Beitragspflicht entstanden ist. Der vom BVerfG entschiedene Fall wäre nach brandenburgischem Recht bereits verjährt gewesen. Die unmittelbare Wirkung der Gerichtsentscheidung beschränkt sich daher auf den Freistaat Bayern. Das Brandenburger KAG hat in vollem Umfang weiterhin Gültigkeit, ebenso die kommunalen Beitragssatzungen, soweit sie nicht sonst durch ein Gericht für nichtig erklärt werden.

Die Grundsätze der Entscheidung des BVerfG sind auch bei der Rechtsetzung im Land Brandenburg zu beachten. Danach ist für alle Fälle des Vorteilsausgleichs durch Abgaben, der an zurückliegende Tatbestände anknüpft, im Ergebnis sicherzustellen, dass die einzelne Abgabenschuldnerin oder der einzelne Abgabenschuldner aufgrund gesetzlicher Regelungen Klarheit hat, wann er mit einer Inanspruchnahme nicht mehr zu rechnen hat. Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass die Festsetzung von Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht unbegrenzt nach Eintritt der Vorteilslage erfolgen kann.

Im Straßenbaubeitragsrecht, für die Erhebung von Kur- und Tourismusbeiträgen sowie von sonstigen Abgaben hat der Brandenburger Gesetzgeber hinreichend bestimmt abgesichert, dass der Beginn der Festsetzungsfrist nicht unbegrenzt nach hinten verschoben werden kann. Im Erschließungsbeitragsrecht nach Baugesetzbuch (BauGB), also insbesondere bei der erstmaligen Herstellung von Straßen, und im Anschlussbeitragsrecht, also bei der erstmaligen Herstellung der Trink- und Abwasseranlagen, könnte das KAG teilweise so ausgelegt werden,

Datum des Eingangs: 16.07.2013 / Ausgegeben: 17.07.2013

dass die Vorschriften über die Verjährung und die Anspruchsentstehung (§§ 169, 170 Abgabenordnung i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b, § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG) im Ergebnis bewirken, dass die Festsetzungsfrist in bestimmten Fallgruppen neu beginnen kann und eine gesetzlich geregelte zeitliche Begrenzung für die Festsetzung dieser Abgaben nicht umfassend besteht (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 27.05.2013, Az. 9 S 75.12). Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen zwischen der Schaffung der Anschlussmöglichkeit für ein Grundstück und dem – erst durch rechtswirksamen Satzungserlass markierten – Entstehen der Beitragspflicht eine durch das Gesetz nicht beschränkte Zeitspanne liegen kann. Beispielsweise kann sich eine Gemeinde oder ein Zweckverband auch erst nach der Schaffung von Anschlussmöglichkeiten entscheiden, neben Gebühren für die Nutzung der Anlage auch Anschlussbeiträge zu erheben, also von einem reinen Gebührenmodell auf eine Mischfinanzierung durch Gebühren und Beiträge überzugehen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 26. Januar 2011, Az. 9 B 14.09, und vom 6. Juni 2007, Az. 9 A 77.05). Bedeutsamer sind die Fälle, in denen die Verwaltungsgerichte die Anschlussbeitragssatzung (mehrmals) wegen rechtlicher Fehler für unwirksam erklärt haben und die Gemeinde eine neue Anschlussbeitragssatzung erlässt und damit die Rechtsgrundlage für die weitere Beitragserhebung schafft.

Für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen und die Erhebung von Beiträgen für die noch andauernde erstmalige Herstellung der kommunalen Trink- und Abwasseranlagen benötigen die kommunalen Aufgabenträger schnellstmöglich Rechtssicherheit über das Bestehen ihrer Beitragsansprüche und die Beitragsschuldnerinnen und Beitragsschuldner schnellstmöglich Rechtssicherheit darüber, wann sie mit einer Inanspruchnahme nicht mehr zu rechnen haben.

B. Lösung

Im KAG wird eine konkret bestimmbare zeitliche Obergrenze im Sinne einer Verjährungshöchstfrist normiert, wonach die Festsetzung von Abgaben zum Vorteilsausgleich – unabhängig vom Ablauf einer allgemeinen Festsetzungsfrist – zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Eintritt der Vorteilslage ausgeschlossen ist. In Abwägung der kommunalen Interessen an der Finanzierung ihrer Aufgaben und der Refinanzierung ihrer öffentlichen Einrichtungen einerseits und dem Interesse der einzelnen Abgabenschuldnerin oder des einzelnen Abgabenschuldners, Rechtsklarheit zu erlangen, andererseits und unter Berücksichtigung der Sondersituation nach der Wiederherstellung der Deutschen Einheit soll diese Frist 15 Jahre betragen und bis zum 3. Oktober 2000 gehemmt sein.

C. Rechtsfolgenabschätzung

I. Erforderlichkeit

Die Ergänzung des KAG kann nur durch ein Gesetz vorgenommen werden.

II. Zweckmäßigkeit

Um eine zügige, rechtssichere und allgemeinverständliche Ergänzung des KAG zu erreichen, ist lediglich die Regelung einer zeitlichen Obergrenze geeignet. Veränderungen der Grundsystematiken (Entstehen der sachlichen Beitragspflicht, Neuanknüpfung der Festsetzungsverjährung, Länge der Verjährungsfristen,

Rückwirkungsgebote, Umstellung auf Vorausleistungen) sind aufgrund der Komplexität nicht geeignet.

III. Auswirkungen auf Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

Die Ergänzung des KAG schafft die für die Kommunen und die kommunalen Zweckverbände notwendige Rechtssicherheit bei der laufenden Beitragserhebung. Für die Kommunen ist bedeutend, dass die Neuregelung in § 19 KAG nicht zu einer rückwirkenden Verjährung führt. Da in vielen Fällen aufgrund der Gesetzesänderung Beitragsforderungen spätestens mit Ablauf des Jahres 2015 verjähren, ist jedoch nicht auszuschließen, dass es bei einigen kommunalen Aufgabenträgern zu Beitragsausfällen kommt, die auf andere Weise gedeckt werden müssen. Sofern es durch die Neuregelungen zu Einnahmeausfällen der Kommunen kommt, ist nicht auszuschließen, dass betroffene Kommunen einen finanziellen Ausgleich vom Land fordern. Dadurch entstehen Risiken für den Landeshaushalt und die mittelfristige Finanzplanung. Diese Risiken für den Landeshaushalt sind jedoch vertretbar, da den Kommunen eine realistische Möglichkeit verbleibt, durch zumutbare eigene Anstrengungen drohende Einnahmeausfälle abzuwenden.

Die Bürgerinnen und Bürger sind als Gebühren- und Beitragszahler betroffen. Soweit sie Beitragszahler sind, erhalten sie Rechtsklarheit darüber, wann sie nicht mehr mit einer Inanspruchnahme rechnen müssen. Für die Gebührenzahler kann sich die Regelung mittelbar auf die Gebührenhöhe auswirken. Sofern die Beitragsausfälle der kommunalen Aufgabenträger bei der Berechnung der Gebühren zu berücksichtigen sind, führt die Regelung mittelbar zu einem Anstieg der Gebührenhöhe für die Bürgerinnen und Bürger. Je nach Art der Berücksichtigung der Einnahmeausfälle kann es auch zu gesplitteten Gebühren, d.h. zum Anstieg der Gebühren nur für einen Teil der Nutzenden bzw. der Mieterinnen und Mieter kommen.

Die Wirtschaft im Land Brandenburg kann betroffen sein, soweit aufgrund von Einnahmeausfällen die Betreiber von Wasser- und Abwasseranlagen Investitionen in die technische Infrastruktur zurückstellen. Auch können Unternehmen als Gebühren- und Beitragszahler betroffen sein.

D. Zuständigkeiten

Die Zuständigkeit innerhalb der Landesregierung für das KAG liegt beim Minister des Innern.

Gesetzentwurf für ein

Sechstes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg

(6. KAGÄndG)

Vom ...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 2004 (GVBl. I S. 174), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 16. Mai 2013 (GVBl. I Nr. 18) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Absatz 3 werden nach der Angabe „§§ 12 bis 16“ ein Komma und die Angabe „19 und 20“ eingefügt.
2. Nach § 18 wird folgender § 19 eingefügt:

„§ 19

Zeitliche Obergrenze für den Vorteilsausgleich

- (1) Abgaben zum Vorteilsausgleich dürfen mit Ablauf des 15. Kalenderjahres, das auf den Eintritt der Vorteilslage folgt, nicht mehr festgesetzt werden. §§ 169 Absatz 1 Satz 3 und 171 Abgabenordnung gelten in der in § 12 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe b angeordneten Weise entsprechend. Aufgrund der Sondersituation nach der Deutschen Einheit ist der Lauf der Frist bis zum 3. Oktober 2000 gehemmt.
 - (2) Das Land erstattet den Gemeinden die von ihnen nachzuweisenden Mehrbelastungen, die ihnen ohne Verschulden durch Absatz 1 entstehen. Ohne Verschulden entstanden sind Mehrbelastungen insbesondere dann nicht, wenn die Gemeinden sie durch zumutbare eigene Anstrengungen abwenden können. Zumutbar sind insbesondere alle Maßnahmen zum Erlass rechtswirksamer Satzungen und zur Erstellung und Zustellung darauf beruhender wirksamer Beitragsbescheide.
 - (3) Im Falle der Erstattung nach Absatz 2 Satz 1 trägt die Gemeinde hinsichtlich der zumutbaren Anstrengungen die Darlegungs- und Beweislast.“
3. Der bisherige § 19 wird § 20 und wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift wird das Wort „Übergangsregelung“ durch das Wort „Übergangsregelungen“ ersetzt.
 - b) Satz 1 wird zu Absatz 1.
 - c) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) § 19 gilt auch für Abgabenbescheide, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes

für das Land Brandenburg vom [Datum der Ausfertigung] noch nicht bestandskräftig waren.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Potsdam, den [Datum der Ausfertigung]

Der Präsident
des Landtages Brandenburg
Gunter Fritsch

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Beschluss vom 5. März 2013, Az. BvR 2457/08, entschieden, dass Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc Spiegelstrich 2 des bayerischen Kommunalabgabengesetzes nicht mehr angewendet werden darf. Die Entscheidung des BVerfG bezieht sich auf eine konkrete Regelung des bayerischen Kommunalabgabengesetzes, die im Kommunalabgabengesetz des Landes Brandenburg (KAG) keine Entsprechung findet. In Brandenburg knüpft die Verjährungsregelung nicht wie in Bayern an den Zeitpunkt der Bekanntgabe der Abgabensatzung an. Die Festsetzungsverjährung beginnt in Brandenburg sowohl im Straßenbaubeitrags- als auch im Anschlussbeitragsrecht, wenn die sachliche Beitragspflicht entstanden ist. Der vom BVerfG entschiedene Fall wäre nach brandenburgischem Recht bereits verjährt gewesen. Die unmittelbare Wirkung der Gerichtsentscheidung beschränkt sich auf den Freistaat Bayern.

II. Die Grundsätze der Entscheidung des BVerfG sind auch bei der Rechtsetzung im Land Brandenburg zu beachten. Danach ist für alle Fälle des Vorteilsausgleichs durch Abgaben, der an zurückliegende Tatbestände anknüpft, im Ergebnis sicherzustellen, dass die einzelne Abgabenschuldnerin oder der einzelne Abgabenschuldner aufgrund gesetzlicher Regelungen Klarheit hat, wann er mit einer Inanspruchnahme nicht mehr zu rechnen hat. Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass der Vorteilsausgleich nicht unbegrenzt nach Eintritt der Vorteilslage erfolgen kann.

Im Straßenbaubeitragsrecht, für die Erhebung von Kur- und Tourismusbeiträgen sowie von sonstigen Abgaben hat der Brandenburger Gesetzgeber hinreichend bestimmt abgesichert, dass der Beginn der Festsetzungsfrist nicht unbegrenzt nach hinten verschoben werden kann. Im Erschließungsbeitragsrecht nach BauGB, also insbesondere bei der erstmaligen Herstellung von Straßen, und im Anschlussbeitragsrecht, also bei der erstmaligen Herstellung der Trink- und Abwasseranlagen, könnte das KAG teilweise so ausgelegt werden, dass die Vorschriften über die Verjährung und die Anspruchsentstehung (§§ 169, 170 Abgabenordnung i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b, § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG) im Ergebnis bewirken, dass die Festsetzungsfrist in bestimmten Fallgruppen neu beginnen kann und eine gesetzlich geregelte zeitliche Begrenzung für die Festsetzung dieser Abgaben nicht umfassend besteht (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 27.05.2013, Az. 9 S 75.12). Daher sollen die Regelungen des KAG ergänzt werden.

III. Für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen und die Erhebung von Beiträgen für die noch andauernde erstmalige Herstellung der kommunalen Trink- und Abwasseranlagen benötigen die Beitragsschuldnerinnen und Beitragsschuldner schnellstmöglich Rechtssicherheit über die Inanspruchnahme und die kommunalen Aufgabenträger schnellstmöglich Rechtssicherheit über das Bestehen ihrer Beitragsansprüche.

IV. Das Bundesverfassungsgericht hat folgende Regelungsmöglichkeiten aufgezeigt:

1. Regelung einer konkret bestimmbaren Obergrenze im Sinne einer Verjährungshöchstfrist für die Inanspruchnahme, wonach der Anspruch (unabhängig vom Ablauf einer allgemeinen Festsetzungsfrist) nach Ablauf einer auf den Eintritt der Vorteilslage bezogenen Frist verjährt,
2. Anknüpfen des Entstehens der Beitragspflicht an die Verwirklichung der Vorteilslage,

3. Rückwirkungspflicht auf den Zeitpunkt des ersten Satzungsversuchs,
4. Verbindung der Maßnahmen 1 bis 3 mit der Verlängerung der Festsetzungsfrist, mit Regelungen der Verjährungshemmung oder der Erhebung von Vorausleistungen auch in Fällen unwirksamer Satzungen.

Im Interesse einer rechtssicheren und verständlichen Regelung soll eine zeitliche Obergrenze im Sinne einer Verjährungshöchstfrist geregelt werden, nach deren Ablauf Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht mehr festgesetzt werden können. Von komplexen Veränderungen der Grundsystematiken (Entstehen der sachlichen Beitragspflicht, Neuanknüpfung der Festsetzungsverjährung, Länge der Verjährungsfristen, Rückwirkungsgebote, Umstellung auf Vorausleistungen) soll abgesehen werden.

V. Es ist einerseits das Interesse der einzelnen Abgabenschuldnerinnen und -schuldner zu berücksichtigen, Klarheit zu haben, wann sie mit einer Inanspruchnahme nicht mehr zu rechnen haben. Andererseits sind die Interessen der Allgemeinheit, des kommunalen Aufgabenträgers und anderer Abgabenschuldnerinnen und -schuldner an der Abgabenerhebung zu berücksichtigen. In Abwägung aller Interessen (ausführlich siehe Besonderer Teil) soll die zeitliche Obergrenze für den Vorteilsausgleich 15 Jahre betragen. Aufgrund der Sondersituation im Land Brandenburg nach der Wiederherstellung der Deutschen Einheit soll der Fristablauf jedoch zehn Jahre – also bis zum 3. Oktober 2000 – gehemmt sein.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 – Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg

1. Zu Nummer 1 (§ 1 Abs. 3)

§ 1 Absatz 3 KAG erstreckt das kommunalabgabenrechtliche Verfahrensrecht (§§ 12 bis 16 KAG) auf Steuern, Gebühren, Beiträge und sonstige Abgaben, die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden aufgrund anderer Gesetze erhoben werden, soweit diese keine Bestimmungen treffen. Bei den Regelungen des neuen § 19 Absatz 1 sowie des § 20 handelt es sich ebenfalls um Verfahrensrecht. Zur Gewährleistung eines einheitlichen Verfahrensrechts sollen die Bestimmungen der §§ 19 und 20 auch für die sonstige Abgabenerhebung im kommunalen Bereich gelten. Daher wird § 1 Absatz 3 entsprechend ergänzt.

2. Zu Nummer 2 (§ 19 neu)

Zu Absatz 1

§ 19 Absatz 1 regelt eine zeitliche Obergrenze im Sinne einer Verjährungshöchstfrist, wonach Abgabensprüche nach Ablauf einer auf den Eintritt der Vorteilslage bezogenen, für die Abgabenschuldnerin oder den Abgabenschuldner konkret bestimmbar-

ren Frist verjähren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. März 2013, Az. 1 BvR 2457/08, Rdnr. 50).

Zu Satz 1

Satz 1 regelt eine Verjährungshöchstfrist von 15 Jahren bezogen auf den Eintritt der Vorteilslage. Das heißt, spätestens mit Ablauf des 15. Kalenderjahres nach Eintritt der Vorteilslage erlöschen bestehende Abgabeforderungen der kommunalen Aufgabenträger.

Im Ergebnis der Interessenabwägung ist eine Höchstfrist von 15 Jahren noch vertretbar:

a) Der Gesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsspielraum. Insbesondere, wenn der erlangte Vorteil des Abgabeschuldners in der Zukunft fortwirkt, wie es regelmäßig durch die Erschließung eines Grundstücks und die Schaffung der erstmaligen Anschließbarkeit an die zentralen Anlagen der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung der Fall ist, ist die Beitragserhebung auch noch lange Zeit nach Eintritt der Vorteilslage zulässig.

b) Da es sich bei der Regelung einer zeitlichen Obergrenze um eine Verjährungshöchstfrist handelt, hat sich die Frist an erlangten Dauervorteilen auszurichten. In der Abwägung der Interessen der Allgemeinheit, des kommunalen Aufgabenträgers, anderer Abgabenschuldner und der betroffenen einzelnen Abgabenschuldnerin oder des einzelnen Abgabenschuldners ist daher der Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem sich – trotz andauernder Vorteilslage – die Legitimation zum Vorteilsausgleich aufgrund des zeitlichen Abstandes zum Eintritt der Vorteilslage so stark verflüchtigt hat, dass das Interesse des Einzelnen an der Klarheit darüber, wann er nicht mehr mit seiner Inanspruchnahme zu rechnen hat, überwiegt.

c) Eine Obergrenze im Sinne einer Verjährungshöchstfrist hat sich an der regelmäßigen absoluten Verjährungshöchstfrist von 30 Jahren zu orientieren, die nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine zutreffende Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Rechtssicherheit in Abwägung mit dem Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung darstellt. Das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesfinanzhof gehen von dem im öffentlichen Recht bestehenden Rechtsgedanken aus, wonach Rechtssicherheit und Rechtsfrieden eine Verjährung nach 30 Jahren erfordern, aber auch genügen lassen (BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2008, Az. 3 C 37/07; ebenso BFH, Urteil vom 7. Juli 2009, Az. VII R 24/06). Diese Vorgehensweise bildet keine Analogie zu der Summe anderer Verjährungsregelungen, die in Zeitspanne und Beginn zu unterschiedlich ausgestaltet sind, sondern erkennt in der 30-jährigen Verjährungshöchstfrist die einfachgesetzliche Ausprägung des verfassungsrechtlichen Prinzips von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden (vgl. F. Kirchhof, Festschrift Selmer, 2004, 725, 726 f). Da im KAG unabhängig von der Festsetzungs- und Zahlungsverjährung eine absolute zeitliche Obergrenze (Höchstfrist) geregelt werden soll, ist eine Orientierung an der regelmäßigen absoluten Verjährungshöchstfrist von 30 Jahren sachgerecht.

d) Im Ergebnis der Interessenabwägung ist es noch vertretbar, die regelmäßige absolute Verjährungshöchstfrist von 30 Jahren für den Bereich des Kommunalabgabenrechts um 15 Jahre zu reduzieren.

aa) Die Höchstfrist für den Vorteilsausgleich durch Kommunalabgaben darf nicht so kurz sein, dass ein Anspruchsverlust wegen Überschreitens dieser Frist mehr als im

Ausnahmefall zu besorgen wäre. Die Gefahr, dass entstandene Ansprüche auf Vorteilsausgleich erlöschen, bevor die kommunalen Aufgabenträger angemessene Zeit hatten, das Finanzierungsmodell auszuwählen, den Gesamtaufwand zu prognostizieren, die Grundstücke und berücksichtigungsfähigen Flächen zu erfassen, die Kalkulationen durchzuführen, die erforderlichen Satzungen zu erlassen und die Abgaben festzusetzen, muss auf ein hinnehmbares Maß beschränkt sein. Die Verjährungshöchstfrist darf nicht so kurz bemessen sein, dass das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot in seiner Ausprägung als Grundsatz der Abgabengerechtigkeit gefährdet ist. Auch mit Blick darauf, dass die Rechtswirksamkeit von Abgabensatzungen und damit die für die kommunalen Aufgabenträger zur Verfügung stehende Zeit für die Festsetzung stark von der Rechtsfortbildung der Verwaltungsgerichte abhängig ist, scheint eine regelmäßige 15-jährige Verjährungshöchstfrist noch zu gewährleisten, dass ein Erlöschen der Ansprüche nur für Ausnahmefälle zu befürchten ist.

bb) Eine kommunalabgabenrechtliche Verjährungshöchstfrist von 15 Jahren berücksichtigt die Interessen des Abgabeschuldners an Rechtssicherheit über seine Inanspruchnahme in angemessenem Maße. So wiegt beispielsweise das Schuldnerinteresse daran, Belege nicht unbefristet aufbewahren zu müssen, um einer Beweisnot zu begegnen, in den Fällen des Vorteilsausgleichs durch Abgaben geringer, da der abgabenrechtliche Tatbestand nur in geringem Umfang an Tatsachen anknüpft, deren Vorliegen von Belegen des Abgabenschuldners abhängt oder durch sie erschüttert werden kann. Dem Abgabeschuldner kann auch kein besonderes wirtschaftliches Interesse an einer möglichst zeitnahen Geltendmachung des Abgabeanspruchs zugeordnet werden. Insofern liegt das zu berücksichtigende Interesse des Abgabeschuldners lediglich darin, erkennen zu können, wann mit einer Inanspruchnahme nicht mehr zu rechnen ist.

e) Die Regelung einer auf den Eintritt der Vorteilslage bezogenen zeitlichen Obergrenze entfaltet ihre Wirkung insbesondere im Anschlussbeitragsrecht, also im Bereich der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung. Hier ist die Situation der kommunalen Aufgabenträger – anders als in den alten Bundesländern – dadurch geprägt, dass sich die zentralen Trink- und Abwasseranlagen weitgehend noch in der Phase der erstmaligen Herstellung befinden. Die meisten kommunalen Aufgabenträger verfügen bisher noch nicht über eine – im rechtlichen Sinne – endgültig hergestellte Einrichtung. Das Konzept des kommunalen Aufgabenträgers zur erstmaligen Herstellung der Anlage umfasst in der Regel einen Zeitraum zwischen 20 und 30 Jahren. Der beitragsfähige Aufwand, der der Kalkulation der Beiträge zugrunde gelegt wird, beruht auf einer Prognose. Dementsprechend dienen die Beitragsansprüche, die gem. § 8 Absatz 7 Satz 2 KAG – anders als im Straßenbaubeitragsrecht – nicht erst nach endgültiger Herstellung, sondern bereits mit der Anschließbarkeit des Grundstücks, frühestens mit dem Inkrafttreten der wirksamen Satzung entstehen, auch der Finanzierung eines erst in der Zukunft anfallenden Investitionsaufwandes. Die Vorteilslage tritt daher zwar im Regelfall bereits mit der Anschlussmöglichkeit ein. Die beitragspflichtige Maßnahme, also die erstmalige Herstellung der öffentlichen Einrichtung oder Anlage, ist aber zu diesem Zeitpunkt in der Regel noch nicht abgeschlossen. Zu dem Zeitpunkt, der für den Beginn der Verjährungshöchstfrist nach § 19 Absatz 1 maßgeblich ist, hat der Abgabenschuldner den durch den Beitrag auszugleichenden Vorteil also regelmäßig noch nicht vollumfänglich erlangt. Daher ist es sachgerecht, dass die bereits an den Zeitpunkt der Anschlussmöglichkeit anknüpfende Verjährungshöchstfrist des § 19 Absatz 1 deutlich länger ist als die allgemeine vierjährige Festsetzungsfrist.

Zu Satz 2

Satz 2 regelt, dass die §§ 169 Absatz 1 Satz 3 und 171 Abgabenordnung in der in § 12 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe b angeordneten Weise entsprechend gelten. Nach § 169 Absatz 1 Satz 3 Abgabenordnung ist die Frist gewahrt, wenn vor Ablauf der Frist der Abgabenbescheid den Bereich der für die Abgabenfestsetzung zuständigen Behörde verlassen hat oder bei öffentlicher Zustellung die Benachrichtigung nach § 10 Absatz 2 Satz 1 des Verwaltungszustellungsgesetzes bekannt gemacht oder veröffentlicht wird.

Der Hinweis auf § 12 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe b KAG bedeutet, dass lediglich § 171 Absätze 1 bis 3a sowie Absätze 7 bis 13 Abgabenordnung Anwendung finden und dass in Absatz 3 an die Stelle der Wörter "Einspruchs- oder Klageverfahren" die Wörter "Widerspruchs- oder Klageverfahren", in Absatz 3a an die Stelle der Wörter "§ 100 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1, § 101 der Finanzgerichtsordnung" die Wörter "§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung" treten und an die Stelle des Wortes "Einspruch" das Wort "Widerspruch" tritt (zur Anwendung des § 171 Absatz 3a Satz 3 Abgabenordnung vgl. OVG Brandenburg, Beschluss vom 23. Oktober 2003, Az. 2 B 265/03; OVG NRW, Urteil vom 26. Oktober 2010, Az. 14 A 1345/10).

Zu Satz 3

Satz 3 regelt eine spezielle einmalige Hemmung des Fristablaufs. Aufgrund der Sondersituation nach der Wiederherstellung der Deutschen Einheit ist der Fristablauf bis zum 3. Oktober 2000 gehemmt.

a) Die außergewöhnlichen Umstände in den neuen Ländern aufgrund des Transformationsprozesses sind bei der Ausgestaltung der zeitlichen Obergrenze in besonderer Weise zu berücksichtigen. Diese umfassenden Transformationsaufgaben und dabei auftretenden Schwierigkeiten stellen ein zulässiges rechtfertigendes Interesse bei der Abwägung des Gesetzgebers dar (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 27.05.2013, Az. 9 S 75.12, wonach die „Schwierigkeiten beim Aufbau einer funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung, bei der Gründung von Zweckverbänden und bei der Lösung des Altanschießerproblems sowie der sonstigen Schwierigkeiten, in einem neuen Land wie dem Land Brandenburg überhaupt wirksames Satzungsrecht zu erlassen“ berücksichtigungsfähig sind).

b) Die Regelung hat den Zweck, die einmalige Sondersituation nach der Wiederherstellung der Deutschen Einheit innerhalb des allgemeinen Interessenausgleichs zu gewichten. Dieser Zweck begrenzt zugleich die Art der Berücksichtigung im Verhältnis zum Interesse der einzelnen Beitragschuldnerin oder des einzelnen Beitragschuldners. Eine einmalige Hemmung des Fristablaufs der kommunalabgabenrechtlichen zeitlichen Obergrenze ist das sachgerechte Mittel, das Interesse der Allgemeinheit am Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung, deren Strukturen und der Schaffung von wirksamem Satzungsrecht in besonderer Weise zu berücksichtigen.

c) Aufgrund der Sondersituation in den neuen Ländern ist es zum Wohle der Allgemeinheit auch erforderlich, dem Land und den Kommunen eine zehnjährige Schonfrist zum Aufbau ihrer Verwaltungen und zur Sammlung von Erfahrungen einzuräumen, bevor die allgemeine Konkretisierung des Grundsatzes der Rechtssicherheit zum alleinigen Maßstab wird.

Beim Fehlen einer entsprechenden Ablaufhemmung wären erhebliche Nachteile für das Gemeinwohl zu besorgen. Nach der Neugründung der Kommunen im Mai 1990 hatten der Gesetzgeber der DDR und ab dem 3. Oktober 1990 der Gesetzgeber des Landes Brandenburg die rechtlichen Grundlagen für den Aufbau einer funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung, für die Übertragung der Aufgaben und deren Finanzierung, die Übertragung des Vermögens auf die Kommunen, für die kommunale Gemeinschaftsarbeit in Zweckverbänden sowie die einfachgesetzlichen Grundlagen für die Abgabenerhebung erst zu schaffen. Bei der Erledigung der Aufgaben der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung hatten das Land und die Kommunen das Ziel – vor allem im Abwasserbereich – westdeutsche Standards sowohl hinsichtlich der Reinigungsqualität als auch hinsichtlich des Anschlussgrades an die zentrale Abwasserentsorgung zu erreichen. Neben den rechtlichen Problemen traten dabei zahlreiche technische und betriebswirtschaftliche Probleme auf. Sofern die Gemeinden die Aufgaben der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung nicht selbst, sondern in wirtschaftlich leistungsfähigeren Einheiten erledigen wollten, waren kommunale Zweckverbände zu errichten und ihre Liquidität war zu sichern. Die rechtswirksame Gründung kommunaler Zweckverbände durch den Erlass einer rechtswirksamen Satzung gelang aufgrund formeller Fehler in den überwiegenden Fällen nicht. Den sehr erheblichen Schwierigkeiten bei der Errichtung der Zweckverbände und der Unsicherheit über deren rechtliche Existenz begegnete der Gesetzgeber unter anderem 1996 durch das Gesetz zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit von Zweckverbänden (Zweckverbandssicherungsgesetz - ZwVerbSG). Jedoch konnte auch durch dieses Gesetz nicht die Unsicherheit über die rechtliche Existenz der Zweckverbände beseitigt werden, da unter anderem das OVG Brandenburg zu dem brandenburgischen ZwVerbSG ausführte, dass eine Heilung nach diesem Gesetz nur in Betracht komme, wenn die Vertreter der Gemeinden durch Beschlüsse der Gemeindevertretungen zu einer Beitrittserklärung legitimiert gewesen seien. Im Übrigen könne das ZwVerbSG keine materiellen Mängel der Gründungssatzung heilen (Urteile vom 14. August 1997, Az. 2 D 33/96.NE, und vom 18. Dezember 1997, Az. 2 D 16/97.NE). Auch das nachfolgende Gesetz zur rechtlichen Stabilisierung der Zweckverbände für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung vom 6. Juni 1998 (Zweckverbandsstabilisierungsgesetz) und die daraufhin ergangenen Errichtungsbescheide brachten unmittelbar keine Klarheit über die rechtliche Existenz der Zweckverbände, da die Vereinbarkeit mit der Verfassung umstritten war. Die rechtlichen Probleme bei der Errichtung der kommunalen Zweckverbände konnten erst im Jahr 2000 durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts zum Zweckverbandsstabilisierungsgesetz und den daraufhin ergangenen Errichtungsbescheiden abschließend geklärt werden (vgl. VerfGBbg, Urteil vom 20. Januar 2000, Az. 53/98 und 3/99).

Neben der Gründung der Zweckverbände war es für die neu gegründeten Kommunen generell eine Herausforderung, wirksames Satzungsrecht zu erlassen. Die im Aufbau befindlichen Verwaltungen, Beschäftigten und neu gewählten Organe stießen auf zahlreiche Schwierigkeiten, die der Aufbausituation eines neuen Landes immanent sind. Da die Abgabenerhebung der Finanzierung der kommunalen Aufgaben und der Refinanzierung der dafür notwendigen kommunalen Einrichtungen dient,

würde ein Fehlen einer Ablaufhemmung die langfristige Aufgabenfinanzierung und damit die Aufgabenerledigung gefährden.

d) Der Lauf der allgemeinen Festsetzungsfrist gemäß § 12 Absatz 1 Nr. 4 Buchst. a KAG i.V.m. §§ 169, 170 Abgabenordnung bleibt unberührt, der Ablauf der allgemeinen vierjährigen Festsetzungsfrist erfolgt also unabhängig von § 19 Absatz 1.

Gesamtbetrachtung

a) Die Hemmung des Fristablaufs bis zum 3. Oktober 2000 führt nicht dazu, dass im Ergebnis die absolute Verjährungshöchstfrist von 30 Jahren überschritten wird. Denn der Eintritt der Vorteilslage beginnt frühestens mit dem Eintritt des Landes Brandenburg in den Geltungsbereich des Grundgesetzes. Für diese Fälle endet die Frist des § 19 Absatz 1 mit Ablauf des Jahres 2015, also 25 Jahre nach Eintritt der Vorteilslage.

b) Da sich die Regelung des § 19 Absatz 1 im Land Brandenburg vor allem auf die Finanzierung der kommunalen Aufgaben der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung, speziell auf die Refinanzierung der erstmaligen Herstellung der zentralen Trink- und Abwasseranlagen, auswirkt, sind die konkreten Folgen für die Finanzierung der kommunalen Aufgaben zu betrachten. Die vorgeschlagene Regelung des § 19 Absatz 1 würde die Festsetzung von Herstellungsbeiträgen für bis zum Jahr 2000 angeschlossene oder anschließbare Grundstücke spätestens mit Ablauf des Jahres 2015 ausschließen. Die bereits entstandenen Beitragsansprüche der kommunalen Aufgabenträger würden erlöschen.

Ein Erlöschen noch nicht festgesetzter Beitragsansprüche für die erstmalige Herstellung der zentralen Trink- und Abwasseranlagen spätestens am 31.12.2015 ist den kommunalen Aufgabenträgern jedoch zumutbar. Aufgabenträger, die ihre Beitragserhebung zu einem nicht unerheblichen Teil noch nicht abgeschlossen haben (aa), haben eine realistische Möglichkeit, durch zumutbare eigene Anstrengungen alle aufgrund der Regelung drohenden Einnahmeausfälle abzuwenden (bb):

aa) Der Stand der Beitragsfestsetzung durch die kommunalen Aufgabenträger stellt sich unterschiedlich dar. Teilweise ist sie abgeschlossen, teilweise sind Beitragsansprüche in nicht unerheblichem Umfang noch festzusetzen. Eine Umfrage des Ministeriums des Innern bei den Kommunalaufsichtsbehörden im November 2012 hat ergeben, dass von den insgesamt 97 Aufgabenträgern, die den Investitionsaufwand für ihre zentrale Abwasseranlage mindestens teilweise über Beiträge refinanzieren, 43 Aufgabenträger die Beitragserhebung zu einem nicht unerheblichen Teil noch nicht abgeschlossen hatten; für weitere 8 Aufgabenträger kann dies ebenfalls zutreffen. Von den insgesamt 43 Aufgabenträgern, die den Investitionsaufwand für ihre zentrale Trinkwasseranlage mindestens teilweise über Beiträge refinanzieren, hatten 19 Aufgabenträger die Beitragserhebung zu einem nicht unerheblichen Teil noch nicht abgeschlossen; für weitere 5 Aufgabenträger kann dies ebenfalls zutreffen.

bb) Die kommunalen Aufgabenträger, die die Beitragserhebung noch nicht abgeschlossen haben, haben eine realistische Möglichkeit durch zumutbare eigene Anstrengungen alle Einnahmeausfälle aufgrund der vorgeschlagenen Gesetzesänderung abzuwenden. Die kommunalen Aufgabenträger können im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen durch entsprechende Schwerpunktsetzungen die Ansprüche noch innerhalb der nach Inkrafttreten dieses Gesetzes verbleibenden zwei Jahre festsetzen.

Zu Absatz 2

§ 19 Absatz 2 sieht eine Erstattung des Landes in Härtefällen vor. Zwar geht der Gesetzentwurf davon aus, dass die Gemeinden und Zweckverbände durch zumutbare eigene Anstrengungen Einnahmeausfälle abwenden können, gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall bestimmte kommunale Aufgabenträger trotz aller zumutbarer eigener Anstrengungen nicht in der Lage sind, die Aufgabenerledigung im Rahmen der in Absatz 1 vorgegebenen Frist vollständig durchzuführen, und dass es dadurch zu finanziellen Belastungen der Gemeinden kommt.

Nach § 19 Absatz 2 Satz 1 erstattet das Land den Gemeinden die von ihnen nachzuweisenden Mehrbelastungen, die ihnen ohne Verschulden durch Absatz 1 entstehen. Ohne Verschulden sind Mehrbelastungen gemäß Satz 2 insbesondere dann nicht entstanden, wenn die Gemeinden sie durch zumutbare eigene Anstrengungen abwenden können. Als zumutbar wird insbesondere angesehen, dass die Gemeinden die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit rechtzeitig Abgabensatzungen und Abgabenbescheide erlassen werden können.

Die kommunalen Aufgabenträger sind also in der Pflicht, durch zumutbare eigene Anstrengungen Einnahmeausfälle durch § 19 Absatz 1 abzuwenden. Bei den Aufgabenträgern entstehende Personal- und Organisationsmehraufwendungen zählen nicht zu den Mehrbelastungen im Sinne des Absatzes 2 Satz 1. Mehrbelastungen liegen auch nicht vor, wenn die kommunalen Aufgabenträger durch § 19 Absatz 1 entstandene Beitragsausfälle gebührensseitig kompensieren können.

Zu Absatz 3

Absatz 3 stellt klar, dass die Gemeinden darlegen und beweisen müssen, dass sie die erforderlichen Maßnahmen ergriffen haben, um Mehrbelastungen abzuwenden.

3. Zu Nummer 3 (§ 20 Abs. 2 neu)

Wegen der Einfügung des neuen § 19 wird der bisherige § 19 zu § 20 Absatz 1.

§ 20 Absatz 2 regelt, dass die Neuregelungen des § 19 auch auf alle laufenden Abgabeverfahren Anwendung finden. § 19 gilt zunächst grundsätzlich für alle Festsetzungen nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes. Darüber hinaus finden die Regelungen gemäß § 20 Absatz 2 auch für alle Abgabeverfahren Anwendung, in denen die Festsetzung zwar schon erfolgt, der Bescheid jedoch noch nicht bestandskräftig ist.

Dies bewirkt, dass auch für laufende Abgabeverfahren die Hemmung des Fristablaufs gemäß § 19 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit § 171 Abgabenordnung gilt. Ist also ein Bescheid bei Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht bestandskräftig und wird dieser später durch ein Gericht aufgehoben, kann eine neuerliche Festsetzung – ggf. nach Nachbesserung der Satzung – erfolgen. Denn u.a. in Fällen des § 113 Absatz 1

Satz 1 VwGO, also der Aufhebung des Abgabenbescheides durch verwaltungsgerichtliches Urteil, tritt die Unanfechtbarkeit im Sinne von § 171 Absatz 3 a Abgabenordnung erst dann ein, wenn über einen nach gerichtlicher Aufhebung ergehenden neuerlichen Abgabenbescheid unanfechtbar entschieden worden ist (vgl. OVG Brandenburg, Beschluss vom 23.10.2003, Az. 2 B 265/03). Bis zu diesem Zeitpunkt kann die Behörde den Ausgangsbescheid auch ändern, soweit dies keine vollständige Aufhebung und Ersetzung des Ausgangsbescheids darstellt, denn nur die vollständige Aufhebung durch die Behörde führt zu einem Ende der Fristhemmung gemäß § 171 Absatz 3 a Abgabenordnung.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.