

Zu VI. (Artikel 5a und 5b neu)

Artikel 5a

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer aktuellen Entscheidung (Beschluss vom 5. März 2013 – Az. 1 BvR 2457/08 –, Rn. 45) den Rechtsgrundsatz aufgestellt, dass Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht zeitlich unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden können und hierzu in seiner Begründung ausgeführt, für Beiträge, die einen einmaligen finanziellen Ausgleich für die durch den Anschluss an eine öffentliche Einrichtung vermittelten wirtschaftlichen Vorteile darstellen, müsse eine gesetzliche Verjährungsregelung bestehen, die sicherstellt, dass Beiträge „nicht unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden können“.

Nr. 0

Folgeänderung zu Nr. 2

Nr. 1

Daraus folgt für das sächsische Kommunalabgabenrecht die Notwendigkeit, die Vorschriften zur Festsetzungsverjährung um eine Regelung zu ergänzen, die Verstöße gegen den o.g. Verfassungsgrundsatz ausschließt. Zur besseren Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit der Vorschriften werden die Regelungen zur Festsetzungsverjährung aus Anlass dieser Gesetzesänderung in einer eigenen Vorschrift, dem neuen § 3a SächsKAG, zusammengefasst werden. In § 3 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe c SächsKAG werden daher die bisherigen Bestimmungen zur Festsetzungsverjährung gestrichen.

Nr. 2

Um den vom Bundesverfassungsgericht geforderten Verjährungszusammenhang mit der Vorteilslage herzustellen, wird § 3a Abs. 3 SächsKAG künftig für Anschlussbeiträge (§ 17 Abs. 1 SächsKAG), Straßenbaubeiträge (§§ 26 ff. SächsKAG) und Erschließungsbeiträge (§§ 127 ff. BauGB) eine besondere Festsetzungsfrist vorsehen. Da mangels bundesrechtlicher Verfahrensvorschriften das kommunalabgabenrechtliche Verwaltungsverfahren auch auf Erschließungsbeiträge anwendbar ist (s. § 36 SächsKAG), ist es erforderlich, den Anwendungsbereich des § 3a Abs. 3 SächsKAG auf die bundesrechtlichen Erschließungsbeiträge zu beziehen.

Die besondere Festsetzungsfrist erstreckt sich dagegen nicht auf sog. Folgebeiträge („weitere Beiträge“ i. S. d. § 17 Abs. 2 SächsKAG; „erneute Beiträge“ nach § 19 Abs. 2 SächsKAG; „zusätzliche Beiträge“ i. S. d. § 20 SächsKAG). Diesen ist gemeinsam, dass sie zwar an eine bereits entstandene Erstbeitragspflicht, nicht aber unmittelbar an eine Vorteilslage anknüpfen. Ihre Entstehung ist von besonderen, in den §§ 17 Abs. 2, 19 Abs. 2 und 20 näher beschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen abhängig, die typischerweise erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten können. Deshalb ist bei ihnen der Legitimationszusammenhang zwischen der ursprünglich entstandenen Vorteilslage und der tatsächlichen Entstehung des (Folge-) Beitragsanspruchs gelockert mit der Konsequenz, dass sich der Bürger hier auf ein schutzwürdiges Vertrauen, „irgendwann nicht mehr mit einer Geldforderung überzogen zu werden“ (BVerfG a.a.O., Rn. 44), nicht berufen kann. Der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte Grundsatz, wonach sich die Legitimation zur Erhebung von Beiträgen „verflüchtigt“, je weiter der Zeitpunkt der Vorteilserrlangung zurückliegt, kann für sie demnach keine Geltung beanspruchen.

Der Lauf der allgemeinen Festsetzungsfrist – künftig geregelt in § 3a Abs. 2 SächsKAG – bleibt insoweit unberührt und führt nicht dazu, die Dauer der besonderen

Festsetzungsfrist zu verlängern. Bei der besonderen Festsetzungsfrist handelt es sich um eine Verjährungshöchstfrist.

Die besondere Festsetzungsfrist beträgt 20 Jahre. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung dem Gesetzgeber für die Verjährungsregelung ausdrücklich ein weites gesetzgeberisches Ermessen zugebilligt und nicht erkennen lassen, welche Frist es als verfassungsrechtlich allenfalls noch vertretbar ansieht. Allgemein wird angenommen, dass Verjährungsfristen grundsätzlich nicht länger als dreißig Jahre sein sollten. Da die beitragspflichtige Vorteilslage, worauf auch das Bundesverfassungsgericht hinweist (a. a. O., Rn. 45), für den Beitragspflichtigen eine längerfristige positive Wirkung hat und „deshalb eine Beitragserhebung auch noch relativ lange Zeit nach Anschluss an die entsprechende Einrichtung“ rechtfertigen kann, bietet sich hier eine längere als die allgemeine vierjährige Festsetzungsfrist (s. § 169 Abs. 2 Nr. 2 AO i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe c SächsKAG) an. Eine Frist von 20 Jahren nach Eintritt der Vorteilslage wird in Abwägung des Verfassungsgrundsatzes der Rechtssicherheit und des staatlichen Anspruchs auf Gesetzesvollzug als angemessen angesehen.

§ 3a Abs. 3 Satz 2 regelt eine einmalige Hemmung des Fristablaufs. Danach soll die besondere Festsetzungsfrist frühestens zum 1.1.2000 zu laufen beginnen. Die Regelung verfolgt den Zweck, die einmalige Sondersituation nach der Deutschen Einheit im Rahmen der vom Gesetzgeber zu treffenden allgemeinen Abwägung zwischen den Interessen der Beitragsschuldner einerseits und dem Wohl der Allgemeinheit andererseits zu gewichten. Die außergewöhnlichen Umstände in den neuen Ländern aufgrund des Transformationsprozesses nach der Wiedervereinigung rechtfertigen eine angemessene Berücksichtigung bei der konkreten Ausgestaltung der zeitlichen Obergrenze. Es ist insbesondere aus Gründen des Allgemeinwohls erforderlich, dem Freistaat und seinen Kommunen eine auskömmliche Schonfrist zum Aufbau der Verwaltungen und zur Sammlung von Erfahrungen einzuräumen, bevor die Konkretisierung des Grundsatzes der Rechtssicherheit zum alleinigen Maßstab wird. Insoweit ist zu vergegenwärtigen, dass die ersten Beitragssatzungen kaum vor Mitte der neunziger Jahre erlassen worden sind und sich eine obergerichtliche Rechtsprechung zum Beitragsrecht erst in den darauffolgenden Jahren entwickelt konnte. Auch die rechtswirksame Gründung kommunaler Zweckverbände bereitete in den Anfangsjahren zahlreichen Aufgabenträgern erhebliche Schwierigkeiten. Mit einer rund siebenjährigen Hemmung des Fristablaufs nach dem Inkrafttreten des sächsischen Kommunalabgabengesetzes zum 1. 9. 1993 wird diesen außergewöhnlichen Umständen, wie sie in den neunziger Jahren bestanden haben, hinreichend Rechnung getragen. Beim Fehlen einer derartigen Ablaufhemmung wären insoweit Nachteile für das Gemeinwohl zu besorgen, als eine auskömmliche Aufgabenfinanzierung und damit die Aufgabenerledigung gefährdet wären. Die als absolute Obergrenze anzusehende Verjährungsfrist von dreißig Jahren wird durch die Ablaufhemmung nicht überschritten.

Soweit sich der sächsische Gesetzgeber in den vorgenannten Fällen dafür entschieden hat, den Beitragsanspruch nach Ablauf einer auf den Eintritt der Vorteilslage bezogenen, für den Beitragsschuldner konkret bestimmbar Frist verjähren zu lassen („Verjährungshöchstfrist“), ist für das gesamte kommunale Beitragsrecht auch kein Raum mehr für die vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigte, an die Rechtsprechung

des OVG Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 18.05.1999 – 15 A 2880/96 –) angelehnte Alternativlösung. Es besteht daher kein Anlass, den Satzungsgeber de lege ferenda zu verpflichten, eine zur Heilung eines Rechtsmangels erlassene wirksame Beitragssatzung rückwirkend auf den Zeitpunkt des vorgesehenen Inkrafttretens der ursprünglichen nichtigen Satzung in Kraft treten zu lassen, sofern der Lauf der Festsetzungsfrist damit beginnt.

Nr. 3

Bei der Änderung von § 36 SächsKAG (Verweisung auf den neuen § 3a) handelt es sich um eine Folgeänderung. Eine inhaltliche Rechtsänderung ist damit nicht verbunden.