



»Verflüchtigung« auch von Gebühren? zugleich Besprechung VG Stuttgart vom 16.3.2017 – 1 K 2131/15

– von Rechtsanwalt Olaf Hünemörder und Rechtsanwalt Dieter B. Schütte, Bad Doberan/Rostock –*

Das Urteil des VG Stuttgart vom 16.03.2017 – 1 K 2131/15¹ könnte einen dringend benötigten Ruhepunkt in der derzeit infrage gestellten Struktur der Beitrags- und Gebührenerhebung auf der Basis der ebenfalls unter Druck geratenden Kommunalabgabengesetze der Länder darstellen.

Nach dessen Leitsatz ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Erfordernis einer zeitlichen Obergrenze für die rückwirkende Beitrags- und Gebührenerhebung nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 lit. b BayKAG² auf die Erhebung von Gebühren nicht übertragbar. Hält dieses Urteil, d.h. werden auch andere Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte diesen Standpunkt übernehmen, wäre eine wichtige Trennung zumindest zwischen Beitrags- und Gebührenerhebung erreicht und der aus den neuen Bundesländern und darin Brandenburg als Vorreiter nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts entstehende Flächenbrand in der rechtlichen Begründbarkeit von Abgabenerhebungen zumindest eingedämmt. Das heißt nicht zwingend, dass nicht der vorgenannte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu Beiträgen über andere rechtliche Verknüpfungen zwischen der Beitrags- und Gebührenerhebung doch erhebliche Auswirkungen auch auf die zukünftige Gebührenerhebung haben kann.

1. Rückwirkung und Festsetzungsverjährung

Das Verwaltungsgericht hat sich zunächst mit den speziellen Fragen der Möglichkeit von rückwirkend in Kraft gesetzten Gebührensatzungen auseinandergesetzt. Technisch ist eine solche Rückwirkung in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte auf der Basis durchaus verschiedener Regelungen der Kommunalabgabengesetze relativ unproblematisch.

Bedenken gegen die rückwirkende Inkraftsetzung hat das Gericht zutreffend mit Blick auf das grundsätzliche verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot nicht sehen müssen: »Die rückwirkende Ersetzung einer wegen eines Fehlers im Abgabenmaßstab unwirksamen Satzung durch eine neue, diesen Fehler vermeidende Satzung ist zulässig, solange die Neuregelung nicht ihrerseits nichtig ist, etwa weil sie den Kreis der Abgabepflichtigen erweitert.«³

Das Gericht leitet in der Begründung zielstrebig auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes als Kernkriterium bei jeder rechtlichen Beurteilung von Rückwirkungen über, indem es darauf verweist, dass die alte Abwassersatzung durch eine rechtsgültige, den neuen rechtlichen Anforderungen genügende Satzung ersetzt werden sollte, »so dass das Vertrauen der Betroffenen in die Fortgeltung der alten Rechtslage nicht schutzwürdig war. Der Normgeber war befugt, die unwirksame Satzung durch eine neue, diesen Fehler vermeidende Satzung auch rückwirkend zu ersetzen.«⁴

Daneben musste sich das Gericht noch mit Folgewirkungen einer Teilnichtigkeit infolge einer durch die Neufassung möglicherweise rückwirkend eintretenden Erweiterung des Kreises der Schuldner auseinandersetzen, abhängig eben davon, »ob die Satzung – erstens – insofern teilbar ist, ob sie also auch ohne die rechtswidrigen Bestimmungen sinnvoll und mit höherrangigem Recht vereinbar bleibt, und ob – zweitens – hypothetisch hinreichend sicher angenommen werden kann, dass der Satzungsgeber sie auch ohne die rechtswidrigen Bestimmungen erlassen hätte.«⁵ Beides war nach Auffassung des Gerichtes für den zu entscheidenden Fall gegeben.

* Rechtsanwalt Olaf Hünemörder, Fachanwalt für Vergaberecht und Dieter B. Schütte, Lehrbeauftragte an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege in Güstrow, sind Partner der Kanzlei SHP Schütte Horstkotte und Partner und betreuen schwerpunktmäßig Gemeinden, Zweckverbände und Stadtwerke zu Fragen der Versorgungswirtschaft.

¹ VG Stuttgart, Urteil vom 16.03.2017 – 1 K 2131/15, juris Rn. 23, VW-DokNr. 17002034, die wichtigsten Gründe abgedruckt in diesem Heft, *VersorgW* 2017, 206.

² BVerfG, Beschluss vom 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08, BVerfGE 133, 143, *VersorgW* 2013, 185, DokNr. 13001972.

³ VG Stuttgart (o. Fn. 1), Rn. 23, unter Verweis auf VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 07.11.2014 – 2 S 1529/11, juris Rn. 33, *VersorgW* 2015, 245, DokNR. 15003586.

⁴ VG Stuttgart (o. Fn. 1), Rn. 24, unter Verweis auf VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 30.03.2006 – 2 S 831/05, NVwZ-RR 2006, 686 und Urteil vom 07.11.2014 (o. Fn. 3), Rn. 33.

⁵ VG Stuttgart (o. Fn. 1), Rn. 27, juris unter Verweis auf st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss vom 01.08.2001 – 4 B 23.01, juris Rn. 4; SächsOVG, Urteil vom 14.07.2015 – 5 A 625/11, juris Rn. 71, SächsOVG, Urteil vom 02.11.2016 – 5 A 519/14, juris Rn. 31 für eine Abwassersatzung.

Festsetzungsverjährung nach den Kriterien des KAG und § 220 Abs. 2 AO i. V. m. § 170 Abs. 1 bis 3 AO war auch nicht eingetreten.

2. Übertragbarkeit BVerfG, Beschluss vom 05.03.2013, auf Gebühren

Danach konnte das Gericht der Frage nachgehen, ob sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 3 Abs. 1 Nr. 4 lit. c) in § 13 Abs. 1 Nr. 4 lit. b) BayKAG etwas anderes ergebe. Die dortige Norm, welche die Erhebung von Beiträgen ohne zeitliche Obergrenze nach hinten verschiebt, ist nach BVerfG, Beschluss vom 05.03.2013,⁶ mit den verfassungsrechtlichen Garantien aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem aus dem Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG abgeleiteten Gebot der Rechtssicherheit unvereinbar, weil der Gesetzgeber den Interessenausgleich zwischen den Erwartungen der Bürger auf Eintritt der Festsetzungsverjährung und dem öffentlichen Belang an finanziellen Beiträgen für individuelle Vorteile einseitig zulasten der Schuldner entschieden hat. Das VG Stuttgart entscheidet mit guten Gründen mit dem hier besprochenen Urteil gegen eine Übertragbarkeit⁷ der grundsätzlichen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichtes zur Geltung von zeitlichen Obergrenzen in der Beitrags-erhebung auf die 2. Abgabensart der Gebührenerhebung.

2.1 Orientierung am bayerischen Gesetzgeber

Zunächst verweist das Gericht auf die parallele Entscheidung des bayerischen Landesgesetzgebers. Dieser habe folgerichtig das BayKAG zur Umsetzung dieses Beschlusses durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 11.03.2014⁸ auch nur isoliert auf die Beitragserhebung geändert. Eingefügt wurde Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 lit. b, bb Spiegelstrich 1, wonach »§ 169 AO mit der Maßgabe für die Erhebung von Kommunalabgaben gilt, dass über § 169 Abs. 1 S. 1 AO hinaus die Festsetzung eines Beitrags ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 20 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteilslage eintritt, nicht mehr zulässig ist; liegt ein Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht nach Art. 5 Abs. 2a vor und kann der Beitrag deswegen nicht festgesetzt werden, beträgt die Frist 25 Jahre«.

Man könnte einwenden, dass das Kommunalabgabenrecht Landesrecht sei und deswegen die Gesetzgebung Bayerns nicht ein Maßstab für die Beurteilung von zeitlichen Obergrenzen für die Gebührenerhebung nach den Maßgaben des Kommunalabgabengesetzes des Landes Baden-Württemberg sein könne. Man sollte dem Gericht aber im Ergebnis Augenmaß konzidieren, dass es zunächst aus eigenem Rechtsfindungsinteresse überhaupt die Frage nach der Reichweite der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu zeitlichen Obergrenzen bei der Durchsetzbarkeit unzweifelhaft entstandener Kosten und Belastungen für die kommunale Versorgungswirtschaft aufwirft, um sich dann nicht weiter auf eine theoretisch denkbare Verschärfung und Ausweitung der durch das Bundesverfassungsgericht gesetzten Schranke einzulassen. Die in dem Urteil zum Ausdruck gebrachte Orientierung an der Vernunft des Landesgesetzgebers in Bayern kann durchaus als Wahrnehmung richterlicher Unabhängigkeit im Gleichgewicht zu pragmatischer Umsetzbarkeit von Normen anerkannt werden.

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 05.03.2013⁹ darf der Gesetzgeber beim Ausgleich der betroffenen Interessen zunächst auch von einem weiten Gestal-

tungsspielraum ausgehen. Das Verwaltungsgericht konnte sich auf der ersten Stufe seiner Prüfung auch dem Rahmen der landesgesetzlichen Regelungen des KAG unterworfen sehen, der mit den Regelungen zur Festsetzungsverjährung jedenfalls der Beitragserhebung eine bestimmte zeitliche Grenze i. S. des vorgenannten Beschlusses setzt. Mit dem Verweis auf den bayerischen Landesgesetzgeber und dessen Entscheidung, das Gebührenrecht im Gegensatz zu dem Beitragsrecht nicht mit einer zusätzlichen zeitlichen Obergrenze über die bestehenden Verjährungsregelungen hinaus zu versehen, wird dem Grunde nach das Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Judikative exemplarisch angesprochen, den das Gericht sich entscheidet, nicht mit dem ihm zur Verfügung stehenden Instrumentarium, wie zum Beispiel einem Vorlagebeschluss, infrage zu stellen.

2.2 Differenzierung nach der Abgabensart

Nicht verkennend, dass es sich bei Gebühren ebenfalls um kommunale Abgaben handele, stellt das Gericht dann den für den Zusammenhang des Vertrauensschutzes aus seiner Sicht wesentlichen Unterschied zwischen Beitrags- und Gebührenerhebung gegenüber. So beruhe die Erhebung von Beiträgen gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 KAG Baden-Württemberg auf der Möglichkeit der Gemeinden und Landkreise, die Kosten für die Anschaffung, die Herstellung und den Ausbau öffentlicher Einrichtungen teilweise von den Grundstückseigentümern zu erheben, denen durch die Möglichkeit des Anschlusses ihres Grundstücks an die Einrichtung nicht nur vorübergehende Vorteile geboten würden, § 20 Abs. 1 S. 1 KAG Baden-Württemberg. Anschlussbeiträge genau wie Gebühren zählten zwar beide zu den Vorzugslasten und würden insoweit primär als Gegenleistung für eine Leistung der öffentlichen Hand erhoben werden.¹⁰ »Während Gebühren jedoch nur für die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Leistungen erhoben werden, genügt die potenzielle Inanspruchnahme durch den Beitragsschuldner, um die Erhebung von Beiträgen zu rechtfertigen.«¹¹ Daraus folge für die Festsetzungsverjährung, dass der Gebührenschuldner im Gegensatz zu einem Beitragsschuldner um seinen Verbrauch – also die tatsächliche Begründung seiner Abgabenspflicht – weiß und deshalb in Bezug auf die Festsetzungsverjährung weniger schutzwürdig sei.

Das Gericht stellt mit dieser Begründung auf die subjektive Wahrnehmung von abgabenbelasteten hoheitlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge ab. Der die öffentliche Anlage durch Verbräuche in Anspruch nehmende Gebührenschuldner hat nach der Argumentation des Verwaltungsgerichtes ein präsenteres Wissen durch die jeweilige, dauerhafte und fortgesetzte Inanspruchnahme der Leistung des Versorgungsunternehmens als der Beitragsschuldner. Ohne die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Argumente des Bundesverfassungsgerichtes in seiner Tiefe und Tragweite im Einzelnen wiederzugeben, stellt sich das Verwaltungsgericht in aller Kürze genau auf die Basis der subjektiven Sichtweise des höchsten Gerichtes.

Genauso abstellend auf die subjektive Sichtweise hatte das Bundesverfassungsgericht in dem vom Verwaltungsgericht aufgegriffenen Beschluss zunächst das Verhältnis von hoheitlichem Aufgabenträger und Empfängerhorizont der versorgten Bürger beschrieben.¹² Das Rechtsstaatsprinzip¹³ schütze »in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und

⁶ 1 BvR 2457/08, (o. Fn. 2).

⁷ Vom VG Baden-Württemberg ist allerdings für Beiträge die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rezipiert worden (Urteil vom 31.12.2014 – 2 S 2366/13, juris Rn. 46, *VersorgW* 2014, 280, DokNr 17002035), aber eben sehr bewusst nur für Beiträge!

⁸ GVBl S. 70, in Kraft getreten am 1. April 2014,

⁹ 1 BvR 2457/08, (o. Fn. 2), Rn.46.

¹⁰ VG Stuttgart (o.Fn. 1), Rn. 52 unter Verweis auf Wehr, LKV 2006, 241, 243

¹¹ VG Stuttgart (o. Fn. 1), Rn. 52 unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477, 1479 f.

¹² BVerfG (o. Fn. 2), Rn. 41, 43; siehe auch Orientierungssätze juris.

¹³ BVerfG (o. Fn. 2), Rn. 41 mit Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 10.10.2012 – 1 BvL 6/07, DStR 2012, 2322, 2325 und Beschluss vom 23.02.1983 – 1 BvR 1019/82, BVerfGE 63, 215 (223).

-vorhersehbarkeit davor, dass lange zurückliegende, in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossene Vorgänge unbegrenzt zur Anknüpfung neuer Lasten herangezogen werden können.« Dem Verfassungsgericht war dabei klar, dass das bestehende gesetzliche Regelungs-Konzept zur Bemessung von zeitlichen Obergrenzen das Institut der Verjährung darstellt, relativiert dies im Ansatz seiner Argumentation bereits mit der Aussage, dass der Gewährleistung von Rechtssicherheit »auch Verjährungsregelungen« dienen.

Das Bundesverfassungsgericht hätte an dieser Stelle die Prüfung beenden und mit der Beschreibung des bestehenden Rechtsrahmens für zeitliche Obergrenzen mit den Regelungen zur Verjährung einen ausreichenden Schutz der Bürger konstatieren können. Es geht aber ausgehend von der Relativierung des herkömmlichen Instituts der Verjährung weiter, indem es im Anschluss hieran den hinter den Verjährungsregelungen stehenden grundrechtlichen Spannungsbogen beleuchtet. »Die Verjährung von Geldleistungsansprüchen der öffentlichen Hand soll einen gerechten Ausgleich zwischen dem berechtigten Anliegen der Allgemeinheit an der Realisierung dieser Ansprüche einerseits und dem schutzwürdigen Interesse der Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite bewirken, ab einem gewissen Zeitpunkt nicht mehr mit einer Inanspruchnahme rechnen zu müssen«.

In der Entscheidung vom 05.03.2013 ist das Bundesverfassungsgericht auf der Grundlage dieser konfligierenden Interessen über den vorgegebenen gesetzlichen Rahmen der Verjährungsregelungen hinausgegangen, da dort das Problem gerade darin bestand, dass eine gesetzliche Verjährung mangels wirksam in Kraft gesetzter Rechtsgrundlagen in Form rechtmäßiger Satzungen jeweils nicht ausgelöst wurde: »Der Gesetzgeber hat in Art 13 Abs. 1 Nr 4 Buchst b Doppelbuchstabe cc Spiegelstrich 2 BayKAG den erforderlichen Ausgleich zwischen Rechtssicherheit auf der einen Seite und Rechtsrichtigkeit und Fiskalinteresse auf der anderen Seite verfehlt.«¹⁴ Eine zeitliche Obergrenze für den Beginn der Verjährungsfrist fehlt; der Interessenkonflikt ist einseitig zu Lasten des Bürgers aufgelöst. Aus Sicht des den Landesgesetzgeber korrigierenden Bundesverfassungsgerichtes sollten nicht mehr allein aus der Tatsache heraus, dass eine rechtswirksame Satzung nicht zustande gekommen war, rückwirkend Beitragsforderungen durchgesetzt werden können. Die durch den Bundesverfassungsgerichts-Beschluss begründete »hypothetische Festsetzungsverjährung« hat für diese Fallgruppe dem Gesetzgeber die Hebung in eine durch Gesetz neu eröffnete Beitragserhebungsmöglichkeit unter Vertrauensschutzgesichtspunkten und dem daraus resultierenden Verbot einer echten Rückwirkung letztendlich verwehrt.

Der Beschluss beschreibt die Wechselwirkung zwischen dem Fehlen einerseits und der Notwendigkeit andererseits der gesetzlichen Verjährungsregelungen: »Erforderlich sind Verjährungsregelungen auch bzgl. der Erhebung von Beiträgen für den Anschluss an eine Einrichtung. Ein Vorteilsempfänger muss in zumutbarer Zeit Klarheit darüber gewinnen können, ob und in welchem Umfang er die erlangten Vorteile durch Beiträge ausgleichen muss.«¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht erklärt die Notwendigkeit von Verjährungsregelungen damit aus der Sicht des Betroffenen, den es sehr wohl und sehr bewusst in seiner Rolle als Vorteilsempfänger anspricht. Das Gericht eröffnet mit diesem Ansatz einen subjektiven Bewertungshorizont für die Durchsetzbarkeit – mehr oder weniger entstandener, hier wird in der Praxis ein wirtschaftlich gegebenenfalls unabsehbar weit reichendes Problem liegen, – Beiträge. Dem Gericht war bei diesem sehr weitreichenden Gedankenschritt wohl durchaus bewusst, dass für den einzel-

nen Betroffenen geldwerte Vorteile durch die Errichtung der insgesamt sehr kostenintensiven Abwasseranlagen objektiv geschaffen worden sind, deren Refinanzierung nun mit seiner Entscheidung infrage gestellt wird. Eine Beitragserhebung scheidet jedenfalls endgültig aus. Das Bundesverfassungsgericht qualifiziert die Durchsetzbarkeit dieses wirtschaftlichen Ausgleichsinteresses der Daseinsvorsorge mit einem im Gesetz nicht zu findenden und eher auf das Wesen und die Erscheinungsform abstellenden Begriff der »Verflüchtigung« abhängig von der Zeitachse: »Je weiter dieser Zeitpunkt [der Vorteilserlangung] bei der Beitragserhebung zurückliegt, desto mehr verflüchtigt sich die Legitimation zur Erhebung solcher Beiträge«.¹⁶ Der subjektive Faktor der Betrachtung des Bundesverfassungsgerichts liegt darin, dass das Maß der Verflüchtigung von dem Standpunkt und aus der subjektiven Perspektive des Beitragspflichtigen beurteilt wird. Das objektive Nicht-Zustandekommen eines Verjährungsbeginnes wird aus der Sicht der Betroffenen zu deren Schutz, insoweit als sie nach einer Verflüchtigung durch Zeitablauf nicht mehr auf Beginn und Eintritt der Verjährung warten müssen.

Ohne rechtsdogmatisch weiter in die dogmatisch vielleicht gar nicht einmal einfach zu beschreibenden Differenzierungen¹⁷ zwischen einem Beitrag und einer Gebühr einzugehen, stellt sich damit das Gericht sehr konsequent und wiederum pragmatisch in die Tradition des Bundesverfassungsgerichtes, das mit seiner Entscheidung letztendlich in der Beitragserhebung deren Abstraktheit und schwierige begriffliche Vermittelbarkeit zur Grenzziehung für die Durchsetzbarkeit von über Abgaben zu refinanzierenden Aufgabenwahrnehmungen heranzieht. Die viel direkter darzustellende Abrechnungseinheit der Gebühr in zum Beispiel Kubikmeter als Zurechnungskriterium und damit entstehende Kenntnis über die eigene Veranlassung der Kosten der Abwasserentsorgung hat das Gericht folgerichtig ganz im Sinne des Bundesverfassungsgerichtes als entscheidendes Differenzierungskriterium zwischen Beitrag und Gebühr dargestellt.

Diese Aussage ist nicht kategorisch, sondern vielmehr relativ zu dem Untersuchungsgegenstand zu sehen, der nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 05.03.2013 auf der Vertrauensebene liegt. Und so schließt dann das Verwaltungsgericht Stuttgart seine Betrachtung mit einer entsprechenden Kontrollüberlegung ab. Damit sei die Berufung der Klägerseite auf eine nicht hinreichende Berücksichtigung von Vertrauensschutzgesichtspunkten nach den Umständen des Einzelfalles ausgeschlossen, insbesondere »weil mit der gerichtlich gestoppten erstmaligen Erhebung bereits offensichtlich war, dass nach Erlass einer neuen, wirksamen Satzung ein neuer Gebührenerhebungsversuch erfolgen würde.«¹⁸

2.3 Beitragsausfälle und Gebührenerhebung

Die an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes und nunmehr des Verwaltungsgerichtes Stuttgart anknüpfenden Fragestellungen betreffen den Kreis der betroffenen Aufgabenträger und das Maß der ihnen jeweilig entstehenden Abgabenausfälle. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes führt zunächst direkt zu Beitragsausfällen, weil deren Durchsetzung weder durch eine Satzungsänderung noch eine Gesetzesänderung nachträglich wieder ermöglicht werden kann. Je nach Gestaltung der landesrechtlichen Vorschriften zur Beitrags- und Gebührenerhebung finden jedoch auch Wechselwirkungen in die Gebührenerhebung hinein statt. Viele Kommunalabgabengesetze enthalten Regelungen

¹⁴ BVerfG (o. Fn. 2), Rn. 47

¹⁵ BVerfG (o. Fußn. 2), Rn. 45.

¹⁶ BVerfG (o. Fn. 2), Rn. 45 mit Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88, BVerfGE 93, 319 (344) zur Legitimation.

¹⁷ An dieser Stelle mag nur exemplarisch auf die im Bereich der Rundfunkgebühren erfolgte Verschiebung des Begriffs der Gebühr zu einem Beitrag und die dazu sich doch relativ schwertuende Literatur verwiesen werden.

¹⁸ VG Stuttgart (o. Fn. 1), Rn. 53.

zur Vermeidung (vermeintlicher) Doppelbelastungen, beispielsweise mit der Verpflichtung zur Berücksichtigung von (erwarteten oder jedenfalls realisierten) Beitragserhebungen bei der Ermittlung der Abschreibungsbasis. Nicht realisierte Beitragserhebungen können damit nicht nur direkt zu Unterdeckungen bezüglich der Anlagenfinanzierung durch Beiträge sondern auch zur Versperrung eines Ausweichens auf die Gebührenfinanzierung führen. Entstehen für eine Gemeinde oder sein Versorgungsunternehmen auf der Beitragsseite Unterdeckungen durch nicht eingenommene Beiträge bis hin zur Rückzahlung bestandskräftig veranlagter Bescheide – hier wird es beispielsweise im Land Brandenburg auf die Rechtsprechung auch von Zivilgerichten zu Staatshaftungsansprüchen ankommen – so ist die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Stuttgart insoweit ein Ruhepunkt, als rückwirkende Gebührensatzungen nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Die Entscheidung stellt dabei konsequent auf das Kriterium des Vertrauensschutzes zur Unterscheidung von Beitrag und Gebühr ab, also die Grundthematik, die durch das Bundesverfassungsgericht in den Fokus der Abwägung zu zeitlichen Obergrenzen gerückt worden ist.

Andererseits gibt es Verknüpfungen zwischen den beiden Abgabensarten und deren Erhebungsmöglichkeiten, die wechselwirkend Grenzen für die Gebührenerhebung zur Vermeidung entstehender finanzieller Unterdeckungen setzen. Können Beiträge nicht mehr durchgesetzt werden oder sind sie an bestimmte Gruppen von Beitragszahlern zurückzuzahlen, tritt neben die Problematik zeitlicher Obergrenzen die Problematik der Gleichbehandlung von jeweils Beitrags- und Gebührenzahler, die diskutiert wird unter dem Begriff der Gruppengerechtigkeit und dem Verbot der Doppelbelastung. Deren Problematik besteht insbesondere darin, dass bei der Beitrags- ganz andere Maßstabsregelungen als bei der Gebührenerhebung gelten. Werden anteilig Investitionskosten über Beiträge und Gebühren in der sogenannten Mischfinanzierung gedeckt, wurden bislang von Kommunalabgabengesetzen und Rechtsprechung die Auswirkungen der verschiedenen Maßstabsregelungen der beiden Abgabensarten im Hinblick auf die Gruppengerechtigkeit innerhalb der jeweiligen Gruppen oder beim Vergleich der jeweiligen Gruppen weitgehend hingenommen. Das Verbot der aus dem Einmaligkeitsgebot abgeleiteten Doppelbelastungen wird mit dem Urteil OVG Brandenburg vom 03.12.2003 für das Land Brandenburg wie folgt beschrieben:¹⁹ »Werden Beiträge erhoben, lässt die Vorschrift des § 6 Abs. 2 Satz 5 KAG die Verzahnung beider Finanzierungswege erkennen. Denn danach bleibt der aus Beiträgen aufgebrachte Eigenkapitalanteil bei der Verzinsung außer Betracht, d. h. die Beiträge sind vom verzinsungsfähigen Gesamtaufwand abzuziehen, um die kalkulatorische Zinsbasis zu ermitteln. Damit wird grundsätzlich vermieden, dass es durch die Heranziehung zu Benutzungsgebühren zu einer mit der Einmaligkeit der Beitragserhebung unvereinbaren Doppelbelastung für Anteile am Gesamtherstellungsaufwand kommt, die bereits mit der einmaligen Beitragsleistung entgolten wurden. Ein und dieselbe Aufwandsposition darf nicht durch einen Beitrag umgelegt und zusätzlich nochmals als Kostenposition (kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals) in die Berechnung der Benutzungsgebühr eingestellt werden.« Anzumerken ist, dass diese Verknüpfung zwischen den Abgabensarten nicht zwingend erfolgen muss, das Land Schleswig-Holstein kennt diese Verknüpfung nicht, die Beitrags- und die Gebührenkalkulation stehen damit unabhängig voneinander. Dieses ist vor der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes aus heutiger Sicht ein großer Vorteil, da nicht mit der Infragestellung der Beitragserhebung in der Folge automatisch die Gebührenkalkulation vor Proble-

me gestellt wird. Die hier zu besprechende Entscheidung des VG Stuttgart hat für die Länder, in denen die Verknüpfung zwischen den Abgabensarten schwächer ausgeprägt ist, durchaus also bestätigende Wirkung, für die anderen Bundesländer mag sie ein wichtiges Gegengewicht werden.

Der landesübergreifende Grundsatz des Verbots der Doppelbelastung findet beispielsweise auch in einem Urteil des OVG Mecklenburg-Vorpommern²⁰ Niederschlag, in dem anlässlich der in dem dortigen Prozess aufgeworfenen Thematik einer möglichen Pflicht zur Berücksichtigung von Abschreibungen bei der Beitragsermittlung die systematischen Zusammenhänge zwischen Beitrag und Gebühr anknüpfend an das Verbot der Doppelbelastung untersucht worden sind. »Allerdings ist der Antragstellerin im Ausgangspunkt zuzustimmen: Entscheidet sich der Träger der öffentlichen Einrichtung für ein gemischtes System der Refinanzierung aus Beiträgen und Gebühren, muss er sicherstellen, dass es nicht zu einer Doppelbelastung der Abgabenschuldner kommt. Der Senat hat das für die Fälle des – hier nicht vorliegenden – Systemwechsels von einem gemischten Refinanzierungssystem zu einem reinen Gebührenmodell bereits mehrfach ausgesprochen (OVG Greifswald, Urte. v. 03.05.2011 – 1 L 59/10 –, juris Rn. 106; OVG Greifswald, Beschl. v. 25.05.2009 – 1 M 157/08 –, juris Rn. 60), der angesprochene Rechtssatz gilt jedoch als allgemeiner Grundsatz über diese Fallgestaltung hinaus.«

Die Wechselwirkung zwischen Abgabensarten wird zumeist aus dem Verbot der Doppelbelastung in den Kommunalabgabengesetzen damit hergestellt, dass realisierte Beiträge bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen sind. Noch komplizierter wird der wechselseitige Zusammenhang, wenn auch das realisierte Abschreibungsvolumen bei der Beitragskalkulation eine Rolle spielen soll. OVG Berlin-Brandenburg hat im Jahr 2013²¹ – und diese Entscheidung gibt einen nicht nur interessanten Lösungsansatz für das Problem der Vermeidung von Doppelbelastungen – die Berücksichtigung von Abschreibungen der Vergangenheit für zukünftige Beiträge als notwendig erachtet: »Eine Gemeinde darf keinen Aufwand im Wege der Beitragserhebung umlegen, der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Beitragssatzung bereits durch entsprechende Anteile in Schmutzwassergebühren oder Schmutzwasserentgelten gedeckt worden ist«. Die notwendige Folge einer solchen Kalkulation von Beiträgen ist, dass mit zunehmender Zahl der Jahre durch die kumulierte Abschreibung die Höhe der Beiträge degressiv abnehmen würde. Hieraus entsteht ein weiteres Problem der Gruppengerechtigkeit. Den Risiken einer daraus entstehenden Widersprüchlichkeit und aus Brüchen in der gruppengerechten Gleichbehandlung steht das Urteil des VG Stuttgart wohlthuend gegenüber, indem es auf Basis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes den Trend zur Vereinzelung von abgaberechtlichen Festschreibungen und deren zu Widersprüchen führenden Verknüpfungen für die Kalkulation von Abgabensarten umdreht und Beiträge und Gebühren als Säulen des Abgabensrechtes in ihrer jeweiligen selbstständigen Dogmatik wohlthuend stärkt.

3. Ausblick

Das Ideal einer absoluten Gleichbehandlung, darüber besteht in Rechtsprechung und Literatur Einigkeit, ist nicht erreichbar. Vor diesem Hintergrund wird der durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 05.03.2013 eingeleitete Bruch der Beitragserhebung weitreichende Kon-

¹⁹ OVG Brandenburg, Urteil vom 03.12.2003 – 2 A 417/01, juris Rn. 32.

²⁰ OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 21.04.2015 – 1 K 46/11, juris Rn. 71.

²¹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.11.2013 – OVG 9 B 35.12, juris Rn. 51.

sequenzen auch in die Frage der Herstellung und für den Anspruch an das Maß von Gruppengerechtigkeit haben. Zu beschreiben sind vor der durch das Bundesverfassungsgericht ausgelösten Debatte Zukunftsmodelle insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit möglicher Gebührensplattungen. Ausgehend vom Gleichbehandlungsgebot nach Art. 3 GG und Einmaligkeitsgebot des Kommunalabgabenrechts wird in der Rechtsprechung, begründet durch die Entscheidung des OVG Münster²² aus dem Jahr 1980 bei dem einzelnen Gebührenzahler jeweils untersucht, inwieweit die Bilanz des Grundstückseigentümers oder des Beitrags- oder des Gebührenzahlers (und diese 3 Bezogenen müssen durchaus nicht identisch sein!) ausgeglichen erscheint:²³ »Werden Anschlussbeiträge vom Zweckverband nicht flächendeckend und vollständig zurückerstattet, zwingt das Doppelbelastungsverbot zur Kalkulation gesplitteter Gebührensätze, mithin zu zwei Gebührenrechnungen: Je nachdem, ob ein Anschlussbeitrag entrichtet worden ist oder nicht, wird die Nutzungsgebühr unter Berücksichtigung von Abzugskapital kalkuliert oder nicht. Alternativ zu unterschiedlichen Gebührensätzen für Beitragszahler und Nichtbeitragszahler kommen Billigkeitsmaßnahmen zur Vermeidung einer Doppelbelastung in Betracht, insbesondere wenn es sich bei den betroffenen Grundstücken lediglich um Einzelfälle handelt.« In der Rechtsprechung wird für die Fälle der nachträglichen Umstellung auf ein reines Gebührenmodell dann eine gesplattene Gebühr für erforderlich gehalten, wenn Beiträge noch nicht von allen Grundstückseigentümern erhoben worden sind und die Grundsätze der Gleichbehandlung der potenziell Beitragspflichtigen nicht durch eine Rückzahlung der erhobenen Beiträge hergestellt wird. So formuliert das OVG Berlin-Brandenburg im Jahr 2007:²⁴ »Zahlt der Einrichtungsträger im Fall einer Umstellung auf eine reine Gebührenfinanzierung die von den Nutzern geleisteten Beiträge nicht zurück, ergibt sich aus den dargestellten Grundsätzen (Doppelbelastungsverbot!) die Pflicht, in der Satzung entsprechend unterschiedliche (»ge-

spaltene«) Gebührensätze festzusetzen oder den Ausgleich durch eine Billigkeitsregelung im Rahmen des Heranziehungsverfahrens (Gebührenerlass) vorzunehmen«

Im Abgabensystem zur Finanzierung der Aufgaben der Wasserver- und Abwasserentsorgung ist nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder der Katalog der Finanzierungsinstrumente begrenzt auf Beiträge und Gebühren gegenüber den Grundstückseigentümern und Umlagen gegenüber den Gemeinden. In der gegenwärtigen in Brandenburg eintretenden Situation einer fehlenden Durchsetzbarkeit von zur Finanzierung der Anlagen einkalkulierten Teil-Beitragsvolumen drängt sich die Notwendigkeit einer Gebührensplattung als Reaktionsweise vor dieser auch in anderen Bundesländern üblichen Rechtsprechung auf. Die Gebührensplattung hat dabei verschiedene Ziel-Vorgaben und den Umgang mit abgabenrechtlichen Grundsätzen in einem zu erfüllen.

Wesentlich geht es um die Deckung des fehlenden aus Beiträgen nicht mehr zu refinanzierenden Investitionsvolumens. Die Kommunalabgabengesetze enthalten grundsätzlich eine Präferenz der Investitionsfinanzierung durch Beiträge, die an dieser Stelle abgeschnitten ist. Die Verlagerung der Erhebungsart auf die Gebühren ist also unter diesem Blickwinkel auch bewertbar bis zu einem gewissen Umfang als eine Hilfskonstruktion, die grundsätzlich nach der Rechtsprechung zulässig ist, solange es nicht zu einer Doppelbelastung kommt. Daneben bedeutet ein erzwungener Systemwechsel neben erheblichen rechtlichen Risiken einen erheblichen Mehraufwand.

Soweit Unterdeckungen und Kosten aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes resultieren, wird die Frage in den Vordergrund rücken, ob Schadensersatzansprüche gegen die jeweiligen Aufsichtsorganen der Landkreise und Bundesländer diese unter Umständen ausgleichen können und inwieweit gegebenenfalls Umlagen zur Refinanzierung bei Mitglieds-Gemeinden der betroffenen Zweckverbände unvermeidlich sind. Der derzeit zu beobachtende oder zumindest zu befürchtende Verlust von Kontinuität im Rechtsprechung und Gesetzgebung zum Abgabenrecht führt in der Konsequenz zu erheblichen Kostenbelastungen an der Stelle einer funktionierenden kommunalen Daseinsvorsorge. Vor diesem Hintergrund ist das Urteil des VG Stuttgart vom 16.03.2017 ein nicht unwichtiger Beitrag zur Auslegung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes vom 05.03.2013 in Richtung auf eine widerspruchsfreie Abgabenerhebung.

²² OVG Münster, Urteil vom 17.09.1980 – 2 A 1653/79, juris Rn. 1.

²³ Brünig, Die rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen der Entscheidung des BVerfG vom 12. November 2015 (BvR 2961/14 u.a.), Rechtsgutachten, S. 39 mit Verweis auf OVG Brandenburg, Urteil vom 03.12.2003 – 2 A 417/01, juris Rn. 37.

²⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06.06.2007 – OVG 9 A 77.05, juris Rn. 36; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.01.2011 – OVG 9 B 22.09.

Haben Sie noch Fragen zu den einzelnen Beiträgen?

Dann sprechen Sie die **Autoren** doch persönlich über unser Online-Portal an.

- Durch die **direkte Kontaktaufnahme** zu den einzelnen Autoren über unsere Autoredatenbank erhalten Sie die Lösungen auf Ihre Fragen.
- Der Autor sitzt nur ein paar Mausklicks von Ihnen entfernt! Nutzen Sie diese Möglichkeit und kontaktieren Sie ihn zu seinem Beitrag.
- Sie finden dort außerdem eine Übersicht weiterer Fachbeiträge oder Online-Veranstaltungen des Autors.

=> www.vw-online.eu/Autoren