

Zur „Zugriffsrechtsprechung“ des OVG Sachsen-Anhalt: Der Rechtsstaat im Griff fiskalpolitischer Zielvorgaben.

von Wolf-Rüdiger Beck

Der Hamburger Rechtsanwalt Dr. Jürgen Schacht ist verärgert. Im Bereich des AZV Schmerzbach werden in diesen Tagen Nacherhebungsbescheide für längst abgeschlossene, abgerechnete und von den Bürgern über Beiträge schon bezahlte Kanalbaumaßnahmen erhoben. Ein Betroffener, der 1997 schon einmal mehr als 7000 DM Anschlusskosten bezahlt hatte, wird nun mit einer zusätzlichen Nachforderung von 5135.- € konfrontiert. Alle hiergegen eingelegten Rechtsmittel waren vor Jahresfrist erfolglos geblieben. Vielmehr hat das OVG Sachsen-Anhalt dem Verband sogar ausdrücklich ins Stammbuch geschrieben, er sei zu solcher Vorgehensweise nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. Schacht nennt dies die „Zugreiftheorie“. Die Rechtsprechung besage, dort wo Geld gebraucht werde, könne man es sich holen. Bei genauerem Hinsehen MUSS es sich der Verband nach Auffassung des OVG sogar holen.

Der Sachverhalt erfordert einen näheren Blick auf die Rechtslage, auf Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und auf die neuen, „fiskalkreativen“ Wege, welche die Verwaltungsjustiz insbesondere in Sachsen-Anhalt beschreitet.

I . Zum Stand der rechtswissenschaftlichen Debatte

Die Zulässigkeit von „Nacherhebungen“ von Beiträgen ist umstritten. Die Obergerichte der einzelnen Bundesländer behandeln das Problem uneinheitlich. Das Problem konzentriert sich auf die Beurteilung der Frage, ob mit dem ersten, vermeintlich abschließenden Beitragsbescheid das Beitragsschuldverhältnis erloschen ist, so dass wegen des Grundsatzes der Einmaligkeit der Beitragserhebung eine Nachforderung ausgeschlossen werden muss.

1. Die Befürworter der erweiterten Möglichkeit von Nacherhebungen lassen sich von den folgenden Überlegungen leiten:

- a. Eine sachliche Beitragspflicht könne nicht entstanden sein, wenn die ursprüngliche Satzung, die der ersten Beitragsveranlagung zugrunde lag, sich nachträglich als unwirksam erweise. Ein Beitragsschuldverhältnis könne aber nur beendet worden sein, wenn die sachliche Beitragspflicht zuvor überhaupt entstanden wäre. Insofern stehe der

Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung hier nicht im Wege. Es handele sich dann bei der Nacherhebung, die aufgrund einer späteren, erstmals gültigen Satzung erfolge, nur um die letztendliche vervollständigende Geltendmachung des einmalig entstandenen, jetzt erst endgültig festgestellten, bisher aber nur unzureichend erhobenen Beitragsanspruchs. Bisher geleistete Zahlungen seien dann nur als bloße „Teilzahlungen“ auf diesen Anspruch zu werten. Ursprungsbescheid und Nacherhebungsbescheid hätten nebeneinander Bestand. Es werde dabei lediglich „erstmalig ein bisher noch nicht ausgeschöpfter Teil des Beitragsanspruchs geltend gemacht“ (Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 4. Aufl. § 28, RdNr. 22). Erst wenn der Beitragsanspruch nach solcher Betrachtung in vollem Umfang geltend gemacht und erfüllt sei, verbiete sich eine neue Beitragsveranlagung. Es bestehe hier für die Kommunen und Verbände nicht nur das Recht, sondern auch die Verpflichtung, Beiträge in diesem Sinne vollständig zu erheben.

- b. Der Beitragsbescheid sei ein ausschließlich belastender Verwaltungsakt und enthalte nicht etwa die (begünstigende) Regelung, dass keine künftigen Mehrbelastungen erfolgen sollten. Sofern der Beitragsanspruch nicht vollständig ausgeschöpft werde, sei hierin lediglich ein tatsächlicher Vorteil zu erkennen, nicht aber ein rechtlicher. Denn der Bescheid enthalte nicht etwa einen Verzicht auf künftige Nachforderungen. Vielmehr schweige der Bescheid zu künftigen Nachforderungen. Aus diesem Grunde unterliege der Beitragsbescheid auch nicht etwa den strengen Anforderungen an die Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte (vgl. Fenzel, LKV 2002, 17, 19).
 - c. Es gebe keinen Vertrauensschutz dahingehend, von einer Abgabepflicht verschont zu werden, die sich aus einer späteren, erstmals gültigen Satzung ergebe. Generell müsse der Bürger immer davon ausgehen, dass Infrastrukturmaßnahmen beitragspflichtig seien und dass diese Beitragspflicht vollständig zu erfüllen sei. Ein Vertrauen in die Bestandskraft eines in rechtswidriger Weise zu niedrig erhobenen Beitrages gebe es nicht.
2. Die Gegenmeinung hält diese Argumente nicht für stichhaltig. Die folgenden Gründe werden angeführt:
- a. Entscheidend sei, dass ein ursprünglicher Beitragsbescheid rechtskräftig geworden sei. Es spiele keine Rolle, ob dieser Bescheid wegen einer möglicherweise ungültigen

Satzung rechtswidrig sei. Zumindest sei durch diesen Bescheid die persönliche Beitragspflicht festgestellt und der Satzungsgeber habe den Willen bekundet, die sachliche Beitragspflicht entstehen zu lassen. Es könne im Hinblick auf den Grundsatz der Einmaligkeit des Beitrages nur auf die formell-rechtliche Wirkung des Beitragsbescheides ankommen, nicht aber auf die materiell-rechtliche (OVG NW, NVwZ-RR 1996, 600; OVG NW, NWVBl 1998, 410; OVG Berlin-Brandenburg, 08.06.2000 - 2 D 29/98 -).

- b. Der Sinn der Regelung zB in Brandenburg, für das Recht der leitungsgebundenen Einrichtungen die Beitragspflicht frühestens mit dem Inkrafttreten einer Satzung wirksam werden zu lassen, bestehe im Wesentlichen darin, dass nicht mit der Verabschiedung des KAG eine Vielzahl von Fällen gleichzeitig beitragspflichtig werde (und damit der Lauf der Verjährungsfrist in einer nicht zu bewältigenden Zahl von Fällen in Gang gesetzt werde). Dieser Schutzzweck sei aber erreicht, wenn der Aufgabenträger durch den Erlass der Satzung selbst den Willen äußert, die Beitragspflicht zum Entstehen bringen zu wollen (OVG Berlin-Brandenburg, 08.06.2000 - 2 D 29/98 -, vgl. auch VfGBbg B. v. 16.03. 2000, 6/00).
- c. Gerade weil der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung dem Beitragsrecht innewohne, sei einem Beitragsbescheid die Erklärung immanent, dass die Beitragspflicht nun auf diese Weise , also einmalig, entstanden sei und in Zukunft nicht nochmals neu und in anderer Höhe entstehen könne (so zunächst noch das VG Dessau, LKV 2002, 41, 42; OVG NW NVwZ-RR 1999, 786; OVG NW, NWVBl 1998, 410; anders dann aber VG Dessau, Urt. 24.02.2006 – 3 A 584/04 – bestätigt durch das OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 16.11.2006, - 4 L 191/06 -).
- d. Die Befürworter der erweiterten Nachveranlagung ermöglichten im Grunde die Erhebung „verdeckter“ Teilbeiträge, wofür es keine Ermächtigung im Kommunalabgabengesetz gebe. Es sei unzulässig, außerhalb der Regelungen des KAG einen Gesamtbeitrag in (verdeckten) Teilbeiträgen zu erheben, zumal nicht konkretisiert werde, für welche Teil-Leistungen Teilbeiträge erhoben würden (OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 07.06.2004, - 6 A 10430/04 -; VGH BW, Urt. v. 15.07.2004, - 2 S 975/02 -). Es komme hinzu, dass die Bescheide nicht etwa als Teil-Leistungsbescheide gekennzeichnet wären, daher sei die Auffassung von Driehaus (Erschließungs- und

Ausbaubeiträge, 6. Aufl. 2003, § 28 Rz. 22) abwegig, hier bestehe eine Vergleichbarkeit zu dem Verhältnis zwischen Vorausleistungs- und Beitragsbescheid.

Ein Vorausleistungsbescheid mache nämlich deutlich, dass keine endgültige Beitragsveranlagung, sondern nur eine solche auf vorläufiger Berechnungsgrundlage erfolgt. Der Beitragspflichtige, der zu einer Vorausleistung herangezogen werde, müsse davon ausgehen, dass eine endgültige Veranlagung zu einem höheren Beitrag als dem Vorausleistungsbetrag führen könne. Demgegenüber sei einem (endgültigen) Beitragsbescheid ohne weiteres nicht zu entnehmen, dass gewissermaßen nur eine Rate des endgültigen Beitragsanspruchs festgesetzt werden soll. Ein solcher Bescheid dürfe auch deshalb nicht mit einem Vorausleistungsbescheid gleich gesetzt werden, weil die Vorausleistungserhebung eines ausdrücklichen diesbezüglichen Ratsbeschlusses bedürfe (OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 07.06.2004, - 6 A 10430/04 -).

II. Die Position des OVG Sachsen-Anhalt

Das OVG argumentiert, für die Beurteilung des Beitragsschuldverhältnisses komme es auf den Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht an. (OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. vom 18.03.2005, 4 M 701/04). Diese entstehe aber erst, wenn die erste wirksame Satzung das Beitragsschuldverhältnis näher regelt. § 6 Abs. 6 Satz 2 KAG-LSA bestimme nämlich ausdrücklich, dass die Beitragspflicht im Anschlussbeitragsrecht f r ü h e s t e n s mit dem In-Kraft-Treten einer Beitragssatzung entsteht (so schon OVG LSA, Beschl. v. 23.10.2000 - 1 M 209/00). Erst in diesem Moment könne der eigentliche volle Beitragsanspruch ermittelt und festgestellt werden. Eine Unterscheidung zwischen materiell-rechtlicher und formell-rechtlicher Beitragspflicht wird abgelehnt. Eine solche kenne § 6 Abs. 6 Satz 2 KAG-LSA nicht. Für Sachsen-Anhalt sei jedenfalls – anders als in Nordrhein-Westfalen - Voraussetzung dafür, dass die sachliche Beitragspflicht für ein bestimmtes Grundstück in einmal bestimmter, unveränderbarer Höhe entstehen kann, nicht nur die Verwirklichung des Beitragstatbestands oder gar der Erlass eines Heranziehungsbescheides, sondern auch die Existenz einer wirksamen Beitragssatzung (OVG LSA, Beschl. vom 18.03.2005, - 4 M 701/04 unter Bezugnahme auf den Beschl. v. 18.07.2003 - 1 M 316/03 -). Die erste gültige Beitragssatzung lege den Umfang des Beitragsanspruches fest. Die bisher geleistete Zahlung habe das Beitragsschuldverhältnis somit nicht zum Erlöschen gebracht.

Es sei im übrigen zu beachten, dass für Sachsen-Anhalt die Vorschriften der Abgabenordnung in den §§ 172 bis 177 keine Anwendung finden, weil es an einer Bezugnahme im KAG-LSA

fehle, so dass eine Vergleichbarkeit zu der Rechtslage in Baden-Württemberg nicht bestehe und die Rechtsprechung des dortigen VGH nicht argumentativ herangezogen werden könne (OVG LSA, Beschl. vom 18.03. 2005, - 4 M 701/04, das allerdings insoweit die kurze Zeit später ergangene Entscheidung des VGH BW v. 15.07.2004, - 2 S 975/02, die nicht auf die genannten Bestimmungen der AO Bezug nimmt, nicht kennen konnte. In der neueren Entscheidung vom 16.11.2006 – 4 L 191/06 – bestätigt das OVG Sachsen-Anhalt lediglich mit einem Satz seine bisherige Auffassung ohne auf diese Entscheidung und die dortigen Argumente nochmals näher einzugehen.)

Auch unter Vertrauensschutzgesichtspunkten sei die Nachveranlagung nicht auszuschließen. Vor dem Hintergrund der obergerichtlichen Rechtsprechung, wonach die Verpflichtung besteht, einen Beitragsanspruch in vollem Umfang auszuschöpfen und geltend zu machen, werde in der Regel selbst durch eine zu niedrige bestandskräftige Festsetzung des Anschlussbeitrags kein schutzwürdiges Vertrauen des Betroffenen begründet, es werde von ihm nur der festgesetzte Betrag — und nicht mehr — verlangt. Es handele sich bei dem Beitragsbescheid im Übrigen auch dann um einen ausschließlich belastenden und nicht begünstigenden Verwaltungsakt, wenn ein zu niedriger Beitrag festgesetzt werde (OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 06. März 2003 - 1 L 318/02 -). Die einschränkenden Regelungen über die Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte könnten somit keine Anwendung finden (OVG LSA, Beschl. vom 18.03.2005, - 4 M 701/04).

III. Kritik

Die vom OVG Sachsen-Anhalt vertretene Position entspricht der seit vielen Jahren praktizierten Methode, die Auslegung der Bestimmungen des KAG-LSA verstärkt fiskalorientierten Gesichtspunkten zu unterwerfen. Es setzt insoweit seine Rechtsprechung konsequent fort.

- 1) Die vom OVG herangezogene Bestimmung des § 6 Abs. 6 Satz 2 KAG-LSA wurde mit Änderungsgesetz vom 06.10.1997 in das KAG eingefügt, so dass man eigentlich zunächst hätte erwarten dürfen, dass sich das Gericht mit der Frage auseinandersetzt, ob und inwieweit dieser Norm Rückwirkung für die behandelten Altfälle vor diesem Stichtag beizumessen ist. Denn das Gericht hat sich ja nun auch an anderer Stelle gerne schon einmal der Feststellung einer Rückwirkung einer Gesetzesänderung, die der eigenen, bis dahin vertretenen Auffassung nachhaltig entgegenwirkte, widersetzt. Als der Gesetzgeber im Jahre 1999 nämlich für das Straßenausbaubeitragsrecht die

klarstellend gemeinte Regel aufstellte, dass (selbstverständlich) vor der Entscheidung über eine beitragsauslösende Maßnahme eine Satzung vorzuliegen habe, befand das Gericht kühl, diese Norm“änderung“ müsse jedenfalls für Altfälle nicht beachtet werden, da ihr keine Rückwirkung zukomme.

Mit solchen systematischen Fragen (die ja aber in diesen Fällen dann zu einem weniger „verwaltungsfreundlichen“ Ergebnis führen könnten), will sich das OVG hier aber gar nicht erst befassen, zumal es ja schon vor der Änderung des KAG im Jahre 1997 für das gesamte Beitragsrecht (ungeachtet ganz anderer Intentionen des Gesetzgebers) die Auffassung vertreten hatte, dass die sachliche Beitragspflicht immer erst mit dem Inkrafttreten einer (wirksamen) Satzung entsteht. Insofern handele es sich bei der hier diskutierten gesetzlichen Normierung nur um einen „deklaratorischen“ Vorgang (OVG-LSA, Beschl. v. 19.02.1998 - B 2 141/97 -). Nie hat sich das OVG Sachsen-Anhalt dabei mit der Frage auseinandergesetzt, weshalb – vormals ohne gesetzliche Anordnung - der Erlass einer Norm, die ja eigentlich einen Sachverhalt einer Rechtsfolge unterziehen soll, selbst zum Tatbestand gerechnet werden kann. Denn das OVG hebt ja – im Bereich der Ergebnisrechtsprechung – durchaus gerne darauf ab, dass die Beitragssatzung in ihrem Charakter als „Norm“ keiner Begründungspflicht unterliege. Offenbar hat aber das OVG Sachsen-Anhalt für die Frage des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht den Erlass einer Satzung nun weniger als normsetzenden Akt, sondern als Verwaltungshandeln betrachtet, das dann dem Tatbestand zurechenbar ist. Es wäre wünschenswert, das OVG könnte sich einmal zu einer übergreifenden, einheitlich-konsequenten Betrachtung dieser Problematik durchringen.

Sinn und Zweck der Regelung war aber vor allem, den Besonderheiten im Bereich der leitungsgebundenen Anlagen Rechnung zu tragen, da viele Abwasserverbände nicht wirksam gegründet wurden und deshalb auch vor Fertigstellung der beitragspflichtigen Anlagen gar keine wirksamen Beitragssatzungen erlassen konnten. Diese Kosten hätten dann auf die Bürger nicht mehr über Beiträge umgelegt werden können, weil hierzu (jedenfalls vom Gesetzgeber) die Auffassung vertreten wurde, dass grundsätzlich eine Satzung bis zum Ende der beitragsfähigen Maßnahme vorliegen müsse (So das LVerfG in seinem Beschluss v. 15.01.2002, LVG 3/01). Es handelt sich also um eine der Not gehorchende Maßnahme, die eindeutig fiskalpolitischen Sonderproblemen im Zusammenhang mit der fehlerhaften Gründung vieler Zweckverbände geschuldet war. Entsprechend restriktiv wäre diese Bestimmung auszulegen. Es ging in Sachsen-Anhalt

also so wenig wie in Brandenburg darum, dem Aufgabenträger hiermit zugleich eine weitgehende Nacherhebungsbefugnis für bereits abgeschlossene Verfahren einzuräumen, wie sie nun vom OVG Sachsen-Anhalt postuliert wird. Vielmehr ging es darum, den Verbänden die Möglichkeit einzuräumen, bestehende unklare Rechtsverhältnisse rückwirkend zu bereinigen. Das OVG Sachsen-Anhalt erweitert diese Befugnis nun dahingehend, dass selbst nach erfolgter „Bereinigung“ weiter eine rechtliche Ungewissheit über das Entstehen der Beitragspflicht besteht, weil ja selbst nachträglich erstellte Satzungen sich als unwirksam erweisen können.

a) Es erstaunt schon, mit welch dürren Worten das Gericht sich mit ausführlich erläuterten, gegenteiligen Auffassungen anderer Obergerichte der Republik auseinandersetzt. Der Hinweis darauf, dass das Kommunalabgabengesetz in Sachsen-Anhalt nicht zwischen materiell-rechtlicher und formell-rechtlicher Beitragspflicht unterscheidet, kann nicht als Argument gegen die vom OVG NW vertretene Auffassung herangezogen werden, weil auch das dortige KAG eine solche Unterscheidung ebenso wenig vornimmt. Das ist aber auch nicht erforderlich, weil es selbstverständlich im Verwaltungsrecht ganz allgemein die Unterscheidung zwischen materieller und formeller Rechtswirksamkeit gibt. Es ist daher nahe liegend, zu untersuchen, ob diese Unterscheidung Auswirkung haben kann auf das mit so großen Auswirkungen behaftete Problem des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht. Diese allgemeinen Rechtsgrundsätze gelten selbst in Sachsen-Anhalt und man hätte erwarten können, dass das OVG sich überzeugender mit diesem Problemkreis auseinandersetzt. Das gilt umso mehr, als das Gericht weit weniger zurückhaltend ist, das KAG dann sehr kreativ und „ergänzend“ auszulegen, wenn es darum geht, zusätzliche – fiskalpolitisch erwünschte - Heranziehungsmöglichkeiten aus dem KAG herzuleiten, von welchen dort nirgendwo die Rede ist, wie zB dem „besonderen Herstellungsbeitrag II“ (OVG Sachsen-Anhalt, 18.11.2004 - 1 M 61/04 -).

b) Immerhin setzt sich *Fenzel* (LKV 2002, 17, 19), der als renommierter Anwalt regelmäßig Abwasserzweckverbände berät und vor den Verwaltungsgerichten vertritt, mit dieser Frage auseinander. Er hält die Konstruktion einer formell-sachlichen Beitragspflicht für „wenig hilfreich“, denn es werde damit der „Blick dafür getrübt, wie Sachverhalte rechtlich zu werten sind, in denen die sachliche Beitragspflicht zwar nicht entstanden, wohl aber eine bestandskräftige Konkretisierung der persönlichen Beitragspflicht eingetreten“ sei.

Diese Schwierigkeit ergibt sich aber allein aufgrund der von den Befürwortern einer erweiterten Nacherhebung entwickelten Grundsätze zum zeitlich ins unbestimmte *Unendliche* hinein verlagerten, ungewissen Entstehen der (materiellen) sachlichen Beitragspflicht, die geradezu nach einem Korrektiv zur verfassungsrechtlich gebotenen, näheren „Bestimmbarkeit“ schreit.

Denn das Problem ist doch offenkundig. Wird das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht an das Inkraftsetzen der ersten wirksamen Beitragssatzung geknüpft, dann bleibt bis zu einer abschließenden gerichtlichen Prüfung der Satzung ungewiss, ob die Beitragspflicht tatsächlich entstanden ist und ob mit der Beitragserhebung und Bezahlung der Beitragsschuld das Beitragsschuldverhältnis erloschen ist.

Es ergibt sich eine erstaunliche Situation, die derjenigen der „schwebenden Unwirksamkeit“ ähnelt. Denkbar ist durchaus, dass ein Verwaltungsgericht die Satzung zunächst für wirksam hält und – Jahre später – aufgrund geänderter Rechtsauffassung und anderer Kammerbesetzung dieselbe Satzung doch noch für ungültig erklärt. Im Grunde herrscht damit also „ewige“ Ungewissheit, selbst wenn einmal ein Gericht eine Satzung für (vorläufig) gültig befunden haben sollte. Für den durch einen Beitragsbescheid betroffenen Bürger bedeutet dies dann, dass wirkliche Rechtssicherheit nicht mehr vorhanden ist und nicht einmal mehr die Rechtskraft eines Beitragsbescheides solche garantieren kann. Wie nebenbei wird auch noch das Institut der Festsetzungsverjährung praktisch außer Kraft gesetzt, denn die Verjährung beginnt ja erst mit dem Inkraftsetzen der ersten wirksamen Beitragssatzung zu laufen. Niemand weiß aber mit Sicherheit im Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Satzung, ob diese auch am Ende Bestand haben wird. Das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht kann daher immer nur nach der gerichtlichen Prüfung einer Satzung „ex post“ festgestellt werden und nicht einmal dann mit vollständiger Sicherheit. Denn jeder betroffene Bürger kann ja im Laufe der Jahre immer wieder „einzeln“ klagen und jedes Mal steht die Satzung neu zur Disposition und kann – wie gesagt – unter Umständen durch eine gewandelte Rechtsauffassung trotz anders lautender vorangehender Urteile zu einem späteren Zeitpunkt doch noch für rechtsunwirksam erklärt werden. So bleibt der Beginn der Verjährungsfrist dauerhaft ebenso im Unklaren, wie die Frage, wann denn nun der Beitrag „vollständig“ erhoben wurde und somit der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung zum Tragen kommt. Gerade im Abgabenrecht hat aber der

rechtsstaatliche Grundsatz der Rechtssicherheit (vgl. OVG Niedersachsen, NVwZ 2007, 846) hohen Stellenwert (Grundsätzlich: „Die Rechtssicherheit ist ein wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit und damit eines Konstitutionsprinzips des Grundgesetzes“, [BVerfG NJW 1993, 1125 unter Bezugnahme auf BVerfGE 60, 253 (267) = NJW 1982, 2425]), ebenso wie der Grundsatz des Vertrauensschutzes und die Rechtsprinzipien der Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit. Erhält ein Bürger einen Beitragsbescheid, ist für ihn aber nach den Rechtsgrundsätzen des OVG Sachsen-Anhalt nicht mehr erkennbar, ob und inwieweit damit die Beitragsschuld erfasst und mit Zahlung endgültig getilgt ist. Der Bürger, der auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung vertraut, wird eines Besseren belehrt und die Verwaltung wird für Gesetzesverstöße beim Erarbeiten und Verabschieden der Satzung prämiert. Es hängt stets von der „Zufälligkeit“ ab, ob eine Satzung sich später möglicherweise als rechtsunwirksam erweist, ob also die sachliche Beitragspflicht nun wirklich entstanden ist oder nicht. Diese Rechtsfolgen erscheinen derart absurd und grotesk, ja beklemmend kafkaesk, dass es schon erstaunt, dass einige Obergerichte ohne tieferschürfende Auseinandersetzungen mit den Argumenten der Gerichte, die eine Nacherhebung nur unter sehr eng begrenzten Umständen zulassen wollen, solche rechtlichen Konstruktionen ernsthaft vertreten.

Um ein solches „Zerfasern“ der Rechtswirkung eines einmal rechtskräftig gewordenen Beitragsbescheides zu verhindern, gibt es im Grunde zwei Korrektive: Die Lösung des OVG Brandenburg besteht darin, die Kommunen und Verbände zu verpflichten, den zum Zwecke der Heilung einer rechtsunwirksamen Satzung erlassenen Satzung Rückwirkung beizumessen. Damit würde dem einmal postulierten Willen der Behörde, die sachliche Beitragspflicht zu einem bestimmten Zeitpunkt in Kraft zu setzen Rechnung getragen. Diesem nach außen zum Ausdruck gebrachten Willen würde also Selbstbindungscharakter zukommen. Zu einem ähnlichen Ergebnis führt die Auffassung des OVG NW, dem der Rückgriff auf das formell-rechtliche Entstehen einer sachlichen Beitragspflicht, die hiermit dem Entstehen der persönlichen Beitragspflicht folgt, durchaus sachgemäß und geradezu geboten erscheint. Für beide Lösungsmöglichkeiten gelten die folgenden Überlegungen:

Liegt ein rechtskräftiger Bescheid vor, dann steht in diesen Fällen fest:

- (i) Die Behörde hatte den Willen, die persönliche Beitragspflicht zu diesem frühen Zeitpunkt entstehen zu lassen. Sie unterstellte damit für sich selbst das Bestehen der sachlichen Beitragspflicht mit allen deren Folgen.
 - (ii) Die Behörde war zugleich der Auffassung, dass mit Bescheiderhebung der Umfang des Beitragsanspruchs vollständig erfasst ist und sie brachte diese Auffassung mit dem Erlass dieses (vorbehaltlosen) Bescheides zum Ausdruck.
 - (iii) Sie hat beides gegenüber dem Beitragsschuldner kundgetan, indem sie auf jeglichen Vorbehalt der Nacherhebung verzichtet hat. Der Umfang des vollständigen Beitragsanspruchs stellt sich dem Bürger so dar, wie im Bescheid angegeben.
 - (iv) Die Willenskundgebung der Behörde war zugegangen und hat Rechtswirksamkeit entfaltet. Das Verwaltungsverfahren ist beendet. Der Bürger ist „unterworfen“, es liegt nicht mehr in seiner Macht, eine Änderung der Bescheidlage herbeizuführen.
- c) Nichts spricht dagegen, diese von der Behörde dringend gewollte Regelungswirkung auch eintreten zu lassen. Und zwar nicht etwa nur einseitig in der Weise, dass der Bürger selbst dann keinen Anspruch auf Rückzahlung hat, wenn sich der Bescheid im Nachhinein als rechtswidrig erweisen sollte (Nds. OVG, NVwZ 2007, 846), sondern durchaus zweiseitig im Sinne einer gewissen Bindungswirkung der Behörde an diesen von ihr selbst gewählten Zeitpunkt unbeschadet gesetzlich ausdrücklich zugelassener Befreiungen. Denn wenn schon der Grundsatz der Rechtssicherheit den Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung in solchen Fällen zu Lasten der Bürger überlagert (verbleibende Wirksamkeit rechtskräftiger rechtswidriger Bescheide), dann ist es gerechtfertigt, solche Überlagerung auch im Hinblick auf solche Rechtsfolgen anzunehmen, deren Eintritt oder Nichteintritt lediglich von der Zufälligkeit irgendwann vielleicht (oder vielleicht auch nicht) entdeckter Rechtsunwirksamkeit der zugrunde liegenden Satzung abhängen soll. Mit anderen Worten: Das verfassungsrechtlich hoch zu bewertende Gut der Rechtssicherheit gebietet demnach, notfalls auch das „Schrumpfen“ der materiellen sachlichen Beitragspflicht hin zu einer formellen sachlichen Beitragspflicht hinzunehmen.

Insofern folgt die Beitragspflicht dem Schicksal des Beitragsbescheides der von einem materiell-rechtskräftigen Beitragbescheid ebenfalls hin zu einem nur formell-rechtlich wirksamen Verwaltungsakt herabgestuft wird. Dies erscheint auch „gerecht“, weil der tatsächlich realisierte, vermeintlich Beitragsanspruch ohne eine irgendwie geartete, manifestierbare Beitragspflicht sonst völlig in der Luft hängen würde mit bisher wenig erforschten Auswirkungen und Konsequenzen, eben genau das Problem, worauf *Fenzel* zutreffend, wenn auch mit anderer Schlussfolgerung, wie oben unter IV. 1. b) erwähnt, hingewiesen hat (LKV 2002, 17,19). Will man nicht soweit gehen, wird man mit dem OVG Brandenburg verlangen müssen, dass „heilenden“ Satzungen Rückwirkung beigemessen wird.

- d) Gestützt wird dieses Ergebnis von der zutreffenden Erkenntnis des OVG Rheinland-Pfalz und des VGH Baden-Württemberg (OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 07.06.2004, - 6 A 10430/04 -; VGH BW, Urt. v. 15.07.2004, - 2 S 975/02 -), wonach die Erhebung von Teilleistungen im Beitragsrecht der gesetzlichen Ermächtigung bedarf. Das ist auch in Sachsen-Anhalt nicht anders, so dass der schlichte Hinweis des OVG Sachsen-Anhalt, hier würden die §§ 172 bis 177 AO eben – anders als in Baden-Württemberg – nicht gelten, so dass die Rechtslage in Sachsen-Anhalt also eine andere sei, neben der Sache liegt. Denn das KAG-LSA regelt in § 6 Abs. 2, 6 Abs. 3 Satz 4 und § 6 Abs. 4, § 6 Abs. 7, § 6 c genauso eindeutig wie in Rheinland-Pfalz oder in Baden-Württemberg die *abschließende* Befugnis des Aufgabenträgers zur Erhebung von Teilbeitragsleistungen. Es ist hier ebenso wenig wie in Rheinland-Pfalz oder in Baden-Württemberg ersichtlich, dass das KAG die Möglichkeit eröffnen würde, gleichsam zusätzlich zu den kodifizierten Möglichkeiten „verdeckt“ Teilbeiträge in Gestalt endgültiger Heranziehungsbescheide festzusetzen. Demnach fehlt es bereits für den Erlass eines eigenständigen Nacherhebungsbescheides „neben“ dem Ursprungsbescheid an einer Rechtsgrundlage im KAG-LSA ohne dass es zur Feststellung eines solchen Ergebnisses des Rückgriffes auf Regelungen der Abgabenordnung bedarf.

- 2) Zu Unrecht lehnt das OVG Sachsen-Anhalt die Anwendung des Vertrauensschutzgedankens ab. Der Bürger könne nicht darauf vertrauen, dass der

vorliegende Beitragsbescheid ein endgültiger sei. Diese Auffassung erstaunt, weil doch dem Bürger ansonsten oft erstaunliche Rechtskenntnis unterstellt wird. So musste der Bürger –trotz anderer Auffassung des Landesgesetzgebers- „wissen“, dass eine Beitragspflicht auch dann besteht, wenn im Straßenausbaubeitragrecht keine Satzung zum Ende der Baumaßnahme vorlag, er musste nach der Meinung des OVG Sachsen-Anhalt also damit rechnen, dass über eine spätere, rückwirkend erhobene Satzung auch nach Jahrzehnten noch Beiträge erhoben werden. Er muss ferner die Entwicklung in der Kommune verfolgen und registrieren, ob ein „Erhebungswille“ in den Diskussionen des Gemeinderates erkennbar ist (OVG Sachsen-Anhalt U. v. 18.3.1998 - A 2 S 317/96). Es ist mit diesen Grundsätzen kaum in Einklang zu bringen, dass der Bürger den mit erstmaliger Bescheiderteilung erkennbar gewordenen Willen der Kommune, die sachliche Beitragspflicht entstehen zu lassen und das Beitragsschuldverhältnis zum Abschluss zu bringen dann hingegen aber lieber nicht zur Kenntnis nehmen soll. Es ist ferner seltsam, dass dem sonst so rechtsinteressierten Bürger diesmal nicht unterstellt wird, er müsse wissen, dass den abschließenden Beitragsbescheiden stets der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung innewohnt, sondern dass er im Gegenteil damit rechnen soll, dass entgegen dieser Grundsätzlichkeit eine Beitragsbescheidung niemals wirklich erkennbar abschließend sein kann.

Tatsächlich ist im Bewusstsein der Bürger aber durchaus der Gesichtspunkt verankert, dass Beitragserhebungen einmalig erfolgen und sie damit für alle Zukunft von weiteren Belastungen für die erstmalige Herstellung der Einrichtung befreit sind. Dass dieses „Vertrauen“ ebenso wenig wert sein soll wie der verfassungsrechtlich relevante Grundsatz der Rechtssicherheit, kann nur noch mit – eigentlich stets nachrangiger – unverhohlener fiskalpolitischer Zielstellung erklärt werden.

In diesem Zusammenhang erscheint auch die Auffassung konstruiert, ein als abschließend gemeinter Beitragsbescheid enthalte keinen Hinweis darauf, dass künftige ergänzende Erhebungen nicht erfolgten. Indem er sich solche künftigen Erhebungen nicht ausdrücklich vorbehält, enthält er nach Meinung des Verfassers wegen des Grundsatzes der Einmaligkeit der Beitragserhebung eben doch eine solche Botschaft. Denn wenn dieser Grundsatz dem Beitragsrecht innewohnt, dann trägt ein abschließender Beitragsbescheid diese Wirkung in sich und „vermittelt“ qua intentio die Wirkung dieses Grundsatzes zwischen bescheiderteilender Behörde und

Betroffenem. Es ist dann Sache der Behörde, diese dem Beitragsrecht immanente Wirkung zu beachten und sich ggf. in einem Bescheid hiergegen abzusichern. Weltfremd erscheint es hingegen, vom Bürger abzuverlangen, er müsse sich gedanklich auf die akademischen Diskussionen zum Entstehen der sachlichen Beitragspflicht einstellen und zudem damit rechnen, dass der Bescheid „eigentlich“ rechtswidrig ist.

- 3) Es geht in diesem Zusammenhang demnach gar nicht um die Frage, ob es sich hier – formal - um einen „begünstigenden“ Verwaltungsakt handelt und die eingrenzenden Bestimmungen der Rücknahme solcher Verwaltungsakte Anwendung finden. Vielmehr geht es darum, dass mit Blick auf die Besonderheit des Beitragsschuldverhältnisses das Verfahren zum Abschluss gebracht werden soll und dem Bescheid damit auch ohne ausdrückliche Erklärung eine „besondere“ Rechtswirksamkeit innewohnt. Es ist eben kein „alltäglicher“ Verwaltungsakt aus dem Geschäft der laufenden Verwaltung, der „schwarzweiss“ als belastend oder begünstigend einordenbar ist, sondern es wird damit ein hochkomplexes Rechtsverhältnis – nämlich das Beitragsschuldverhältnis – abschließend in vielfältiger Weise – auch ohne ausdrückliche Beschreibung im Bescheid - konkretisiert. Dem Bürger wird mit Zustellung dieses „besonderen“ Beitragsbescheides jedenfalls zugleich konkludent mitgeteilt, dass mit der Zahlung der angeforderten Beitragsschuld das Beitragsschuldverhältnis erlischt und die dem Beitragsschuldverhältnis immanente Wirkung der Einmaligkeit der Beitragszahlung (der ja auch nicht etwa aus § 48 VwVfG abgeleitet wird) damit auch eintritt. Damit erst tritt für den Bürger Rechtssicherheit ein. Diese Rechtssicherheit ist umso dringlicher, weil es sich stets um einen sehr massiven Eingriff in das Eigentum der Betroffenen handelt, das nicht selten existenzbedrohenden Ausmaße erreichen kann. Auch hier muss dem Grundsatz der Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit neben dem Grundsatz der Rechtssicherheit Geltung verschafft werden. Wenn Kritiker dieser Auffassung dem entgegenhalten, der Bescheid enthalte nirgendwo eine Zusicherung, dass spätere Nachforderungen ausbleiben, dann ist dem entgegenzuhalten, dass wegen des Wesens eines abschließenden Bescheides im Beitragsverfahren und wegen des dem Beitragsrecht innewohnenden Grundsatzes der Einmaligkeit und wegen des Gebots der Rechtssicherheit viel eher zu argumentieren wäre, dass der Bescheid umgekehrt nirgendwo den Hinweis enthält, dass der jetzt als „abschließend“ gedachte und so

festgesetzte Beitrag nur eine erste (insgeheim vorbehaltene und verdeckte) Ratenzahlung darstellen soll. Denn eigentlich „regelhaft“ und „gedacht“ ist doch, dass die Satzung gültig und der darauf fußende Bescheid damit auch endgültig ist. Will man eine Ausnahme von dieser Regel, dann bedarf es hierfür zunächst einer Rechtsgrundlage und eines entsprechenden Hinweises im Bescheid. Dass dieses Regel-Ausnahme-Prinzip von den Verfechtern der erweiterten Nacherhebung nun umgekehrt wird, vermag nicht zu überzeugen.

- 4) Weitere Untersuchungen dieses Problemkreises sind wünschenswert. Es ist zu bedauern, dass trotz des hohen verfassungsrechtlichen Prinzips der Rechtssicherheit offenbar niemand von den Betroffenen bisher in Erwägung gezogen hat, die Rechtsprechung des OVG Sachsen-Anhalt einer verfassungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen. Wie schon in Fragen des Erschließungsbeitragsrechts (BVerwG; KStZ 2007, 215 ff.) scheint der Zugriffsrechtsprechung des OVG Sachsen-Anhalt nur noch durch bundesgerichtliche Rechtsprechung Einhalt zu gebieten sein.

Stand: März 2008

Wolf-Rüdiger Beck

Burg4

06179 Teutschenthal-Holleben