

Nr. 055

Nochmalige Heranziehung zu Anschlussbeiträgen nach Übertragung der Aufgabe der Wasserbeseitigung auf einen neuen Einrichtungsträger

OVG LSA, Urteil vom 20.08.2019 - Az.: 4 L 134/17

Leitsätze:

1. Als „erstmalige“ Herstellung im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA ist nicht nur die Schaffung einer zuvor noch nicht existenten Abwassereinrichtung im Rechtssinne anzusehen, sondern auch die grundlegende Umgestaltung einer bereits vorhandenen Einrichtung, durch die nach der Verkehrsauffassung eine neue und andere Einrichtung geschaffen wird.
2. Der grundsätzlich zulässigen (nochmaligen) Heranziehung zu Herstellungsbeiträgen für Grundstücke, die bereits zuvor an eine öffentliche Einrichtung zur Abwasserbeseitigung angeschlossen waren oder die Möglichkeit zur Anschlussnahme hatten, für die Inanspruchnahme(möglichkeit) einer - nach der Verkehrsauffassung - anderen (neuen) öffentlichen Einrichtung steht der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung nicht entgegen.
3. Die nochmalige Veranlagung bereits zuvor beitragsrechtlich bevorteilter Grundstücke aufgrund der Anschlussmöglichkeit an eine andere (neue) Einrichtung verstößt vorliegend auch nicht gegen die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie, das allgemeine Gleichbehandlungsgebot und den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit.

Tatbestand:

[...]

Die Gemeinde B. erledigte die Aufgabe der Abwasserbeseitigung zunächst in eigener Verantwortung. Mit Wirkung zum 1. Januar 2012 übertrug sie die Aufgabe der Abwasserbeseitigung sowie das zu diesem Zweck dienende Anlagevermögen auf den Beklagten. Zu diesem Zeitpunkt bestand in der Gemeinde B. eine funktionsfähige zentrale Einrichtung zur Schmutzwasserentsorgung, an die das Grundstück der Klägerin bereits Mitte der 1990'er Jahre angeschlossen wurde; eine Heranziehung der Klägerin zu Schmutzwasserbeiträgen erfolgte entgegen einer Vielzahl anderer Fälle nicht.

Nach der auf der Grundlage des Beitrittsvertrages vom 4. November 2011 vereinbarten und mit der 4. Änderungssatzung zur Verbandsatzung des Beklagten, veröffentlicht im Amtsblatt des Landkreises vom 21. Dezember 2011, vollzogenen Aufgabenübertragung nimmt seit dem 1. Januar 2012 der Beklagte die Aufgabe der Abwasserbeseitigung in der Gemeinde B. wahr. Nach § 9 Ziffer 2 des Vertrages scheidet eine Heranziehung zu Anschlussbeiträgen durch den Beklagten aus, soweit die Gemeinde auf Grund des seinerzeit vorhandenen Ortsrechts Beiträge eingenommen hat.

Mit hier streitgegenständlichem Bescheid vom 9. Oktober 2014 setzte der Beklagte gegenüber der Klägerin Anschlussbeiträge für die Herstellung der zentralen Schmutzwasserentsorgungseinrichtung in Höhe von 2.193,31 € fest. Der Beitragsbemessung legte er eine beitragspflichtige Fläche von 536 m², eine zweigeschossige Bebauung sowie einen Beitragssatz von 10,23 €/m² zugrunde.

[...]

Mit Urteil vom 13. Juni 2017 hat das Verwaltungsgericht den Bescheid des Beklagten vom 9. Oktober 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 1. Dezember 2014 aufgehoben. Die sachliche Beitragspflicht sei bereits nach der Abwasserabgabensatzung der Gemeinde B. vom 23. Januar

2003 (AS 03) entstanden. Die AS 03 sei wirksam am 10. November 2004 veröffentlicht worden. Die in § 4 Abs. 3 Ziffer 4 Buchst. b) enthaltene Tiefenbegrenzungsregelung von 50 m für Grundstücke, die vom baurechtlichen Innen- in den Außenbereich übergehen, verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. Die danach im Zeitpunkt des Inkrafttretens der AS 03 entstandene sachliche Beitragspflicht sei im Zeitpunkt der Aufgabenübertragung auf den Beklagten zum 1. Januar 2012 bereits festsetzungsverjährt gewesen. Der Beitragsanspruch sei damit erloschen. Entgegen der Ansicht des Beklagten entstehe im - hier vorliegenden - Fall der Aufgabenübertragung und der Einbindung der ehemaligen gemeindlichen Einrichtung bzw. der ehemaligen gemeindlichen (technischen) Anlagen ein Anschlussbeitrag nicht von neuem. Der Übergang von Aufgaben habe Auswirkungen lediglich auf künftig entstehende Rechte und Pflichten. Eine - wie hier - bereits entstandene sachliche Beitragspflicht stehe der (erneuten) Erhebung eines Anschlussbeitrags entgegen. Sei ein Beitragsschuldverhältnis zu einem vom Gesetz bestimmten Zeitpunkt (§ 6 Abs. 6 Satz 2 KAG-LSA), mithin die sachliche Beitragspflicht entstanden, sei ohne abweichende gesetzliche Regelung das erneute Entstehen eines (weiteren) Beitragsschuldverhältnisses ausgeschlossen. Insofern sei auch auf die öffentliche Einrichtung abzustellen, durch die dem Grundstück im Sinne von § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA Vorteile vermittelt werden. Welches Schicksal diese Einrichtung nach dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht nehme, sei ebenso irrelevant wie die Änderung anderer Umstände, die Einfluss auf das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht hätten. Die Frage, ob ein „Einrichtungswechsel“ zum Entstehen eines (neuen) Beitrags führe, sei nicht aus Sicht der öffentlichen Einrichtung, sondern aus grundstücksbezogener Sicht zu beantworten, weil der Beitrag, um dessen (erneute) Entstehung es gehe, seine Legitimation in der Bevorteilung des Grundstücks finde. Mit dem (erstmaligen) Entstehen der sachlichen Beitragspflicht sei das Grundstück (herstellungs-)beitragsrechtlich verbraucht.

[...]

Aus den Gründen:

Die zulässige Berufung des Beklagten ist begründet. [...]

1. Rechtsgrundlage für die Heranziehung der Klägerin zu dem streitgegenständlichen Schmutzwasserbeitrag ist die Abwasserabgabensatzung zur Abwasserbeseitigungssatzung Teil: Schmutzwasser des W vom 11. Juli 2012. Einwände gegen die Wirksamkeit dieser Satzung hat die Klägerin nicht erhoben.

2. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts steht der Heranziehung der Klägerin nicht entgegen, dass die sachliche Beitragspflicht für das Grundstück der Klägerin bereits auf Grundlage der Abwasserabgabensatzung der Gemeinde B. vom 23. Januar 2003 (AS 03) entstanden und insoweit bereits Festsetzungsverjährung eingetreten sei.

[...]

3. Selbst wenn für das klägerische Grundstück schon einmal eine beitragsrechtliche Vorteilslage hinsichtlich einer Abwasserbeseitigungseinrichtung der Gemeinde B. vorhanden gewesen und eine sachliche Herstellungsbeitragspflicht nach dem Satzungsrecht dieser Gemeinde entstanden - und anschließend verjährt - sein sollte, hinderte dies vorliegend nicht das Entstehen des (weiteren) Herstellungsbeitragsanspruchs gegenüber der Klägerin für eine Einrichtung des Beklagten auf der Grundlage dessen Satzungsrechts.

a) Gemäß § 1 Abs. 1 KAG-LSA i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 1 GKG-LSA ist der Beklagte als Zweckverband berechtigt, nach Maßgabe des KAG-LSA kommunale Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge) zu erheben, soweit nicht Bundes- oder Landesrecht etwas anderes bestimmt. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA i. V. m. § 9 Abs. 1 GKG-LSA können Zweckverbände zur Deckung ihres Aufwandes

unter anderem für die erforderliche Herstellung ihrer öffentlichen leitungsgebundenen Einrichtungen von den Beitragspflichtigen, denen durch die Inanspruchnahme oder die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Leistungen ein Vorteil entsteht, Beiträge erheben. Die Herstellung im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA umfasst sämtliche Verrichtungen zur erstmaligen Schaffung einer kommunalen öffentlichen Einrichtung (OVG Sachsen-Anhalt, Urteile vom 19. Mai 2005 - 1 L 252/04 -, juris, Rn. 20, und vom 28. Oktober 2009 - 4 L 117/07, juris, Rn. 25). § 6 Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA sieht vor, dass die Beiträge nach den Vorteilen zu bemessen sind. Ein Vorteil im Sinne von § 6 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 KAG-LSA besteht (jedenfalls) dann, wenn mit der Möglichkeit der Anschlussnahme eine grundsätzliche Erhöhung des Gebrauchs- und Nutzungswertes und dadurch des Verkehrswertes des Grundstückes verbunden ist (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Januar 2004 - 1 L 146/03 -, juris, Rn. 18; Beschlüsse vom 2. Juli 2007 - 4 L 425/06 -, juris, Rn. 17; vom 9. Juli 2007 - 4 O 172/07 -, juris, Rn. 10; vom 2. September 2009 - 4 L 467/08 -, juris, Rn. 17 und vom 17. November 2010 - 4 L 213/09 -, juris, Rn. 5). Es handelt sich dabei um einen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung vermittelten besonderen wirtschaftlichen Nutzen, der den objektiven Gebrauchswert des Grundstücks steigert, ohne dass es von Belang wäre, ob der Wertzuwachs konkret bezifferbar ist, sofern das Grundstück nach der Verkehrsauffassung in seinem Wert steigt (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteile vom 23. August 2001 - 1 L 134/01 -, juris, Rn. 26, vom 5. Mai 2011 - 4 L 175/09 -, juris, Rn. 17, und vom 22. August 2018 - 4 K 221/15 -, juris, Rn. 29).

b) Gemäß § 6 Abs. 6 Satz 2 KAG-LSA entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der Satzung. Grundlage für die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht und damit auch für den Beginn der Festsetzungsverjährung gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b KAG-LSA i. V. m. § 170 Abs. 1 AO kann dabei nur eine wirksame Beitragssatzung sein (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteile vom 10. März 2011 - 4 L 67/09 -, juris, Rn. 43 und vom 3. Dezember 2014 - 4 L 59/13 -, juris, Rn. 39; Beschluss vom 17. Februar 2016 - 4 L 119/15 -, juris, Rn. 46). Im Hinblick darauf, dass das Grundstück der Klägerin unstreitig seit Mitte der 90'er Jahre an die öffentliche Einrichtung zur Abwasserbeseitigung der Gemeinde B. angeschlossen war und unter Zugrundelegung der Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die AS 03 am 1. November 2004 wirksam veröffentlicht wurde und auch ansonsten (formell und materiell) wirksam war, lag im Zeitpunkt des Beitritts der Gemeinde B. zum Beklagten am 1. Dezember 2012 hinsichtlich des auf Grundlage der AS 03 für das Grundstück der Klägerin entstandenen Herstellungsbeitrags Festsetzungsverjährung vor (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b KAG-LSA i. V. m. § 169 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, § 170 Abs. 1 AO), womit die Beitragspflicht für diese Einrichtung erloschen ist (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b KAG-LSA i. V. m. § 47 AO).

c) Indes übt aufgrund des Beitrittsvertrages vom 4. November 2011 der Beklagte seit 1. Januar 2012 die Aufgabe der Abwasserbeseitigung in der Gemeinde B. aus und hat die Gemeinde B. zu diesem Zweck ihr Anlagevermögen auf den Beklagten übertragen. Damit nimmt die Klägerin seit dem 1. Januar 2012 die öffentliche Einrichtung des Beklagten in Anspruch, wofür sie zu dem - hier streitigen - Herstellungsbeitrag auf der Grundlage der Abwasserabgabensatzung des Beklagten innerhalb der o.g. Verjährungsfrist herangezogen wurde. Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden.

aa) Als „erstmalige“ Herstellung im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA ist nicht nur die Schaffung einer zuvor noch nicht existenten Abwassereinrichtung im Rechtssinne anzusehen (vgl. hierzu OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 19. Mai 2005 - 1 L 252/04 -, juris, Rn. 20), sondern auch die grundlegende Umgestaltung einer bereits vorhandenen Einrichtung, durch die nach der Verkehrsauffassung eine neue und andere Einrichtung geschaffen wird (vgl. OVG Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2006 - 4 N 574/09 -, juris, Rn. 98, und Beschluss vom 27. Februar 2018 - 4 EO 839/17 -, juris, Rn. 27; VGH Bayern, Urteil vom 16. Februar 2017 - 20 BV 16.90 -, juris, Rn. 22; jeweils zum dortigen Landesrecht). Hiervon ist insbesondere dann auszugehen, wenn der technische Bestand der ersten (früheren) Einrichtung in eine rechtlich nicht mit ihr identische andere Einrichtung eingebracht wird,

sei es im Zuge der Schaffung einer insgesamt neuen Einrichtung, sei es im Zuge der Erweiterung einer als solche schon vorhanden gewesenenen anderen, rechtlich fortbestehenden Einrichtung (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 26. April 2018 - OVG 9 N 1.17 -, juris, Rn. 15, und vom 6. Dezember 2018 - OVG 9 S 6.18 -, juris, Rn. 7; OVG Thüringen, Beschluss vom 3. Mai 2007 - 4 EO 101/07 -, juris, Rn. 38; jeweils zum dortigen Landesrecht). Ob die Umgestaltung auf einer (Gesamt-)Rechtsnachfolge beruht oder - wie hier - auf einer Funktionsnachfolge, ist dabei unerheblich. Die auch im Hinblick auf den Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung (vgl. hierzu OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18. März 2005 - 4/2 M 701/04 -, juris, Rn. 8) erforderliche Abgrenzung zur - identitätswahrenden - räumlichen Erweiterung der bisherigen Einrichtung hat sich daran zu orientieren, ob ein verständiger Grundstückseigentümer sich vernünftigerweise der Einsicht verschließen kann, dass die bisherige Einrichtung nicht nur erweitert worden, sondern in einer rechtlich neuen Einrichtung aufgegangen ist (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. April 2018 - OVG 9 N 1.17 -, juris, Rn. 15). Dabei kommt es maßgeblich auf den Umfang und Zustand der bisherigen Einrichtung an. Weisen in der neuen Gesamteinrichtung die neuen Teile ein erhebliches Übergewicht aus, ist im Regelfall von einer neuen Einrichtung auszugehen. An der Neuherstellung ändert sich auch nichts dadurch, dass in der neuen Einrichtung Teile der alten Einrichtung weiter verwendet werden, für die bereits Beiträge geleistet worden sind; dies wirkt sich allenfalls aufwandsmindernd aus (vgl. VGH Bayern, Urteil vom 16. Februar 2017 - 20 BV 16.90 -, juris, Rn. 22). Wird der technische Bestand bislang rechtlich verschiedener Einrichtungen zusammengeführt, so gehören zu den maßgeblichen Umständen auch Veränderungen auf Rechtsträgerebene. Erfolgt keine Fusion, sondern lediglich ein Beitritt, das heißt die Eingliederung einer Gemeinde oder eines Zweckverbands in einen als solchen fortbestehenden anderen Zweckverband, kann dies - zusammen mit weiteren Indizien wie der beitriffsbedingten Vergrößerung des Verbandsgebiets oder des Umfangs der eingebrachten Leitungen, technischen Anlagen und sonstigen Sachwerte - dazu führen, dass es sich lediglich aus Sicht der Grundstückseigentümer im Gebiet der beitretenden Gemeinde, nicht hingegen aus Sicht der Grundstückseigentümer im Altgebiet des Zweckverbands um eine neue und andere Einrichtung handelt, für die (nochmals) Herstellungsbeiträge erhoben werden können (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. April 2018 - OVG 9 N 1.17 -, juris, Rn. 15 f.). Entsprechendes gilt für die Funktionsnachfolge.

bb) Der danach grundsätzlich zulässigen (nochmaligen) Heranziehung zu Herstellungsbeiträgen für Grundstücke, die bereits zuvor an eine öffentliche Einrichtung zur Abwasserbeseitigung angeschlossen waren oder die Möglichkeit zur Anschlussnahme hatten, für die Inanspruchnahme(möglichkeit) einer - nach der Verkehrsauffassung - anderen (neuen) öffentlichen Einrichtung, steht der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung nicht entgegen. Dieser Grundsatz besagt, dass derjenige, der schon einmal in vollem Umfang zu einem endgültigen Beitrag herangezogen worden ist, nicht noch einmal für die Kosten derselben beitragsfähigen Maßnahme mit einer Abgabe belastet werden kann (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18. März 2005 - 4/2 M 701/04 -, juris, Rn. 8). Der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung bezieht sich jeweils nur auf eine bestimmte öffentliche Einrichtung und widerspricht daher nicht der Beitragserhebung für eine andere, mit der bisherigen nicht identische öffentliche Einrichtung, etwa - wie hier - nach Übertragung der Aufgabe der Abwasserentsorgung von einer Gemeinde auf einen Zweckverband unter Eingliederung der (alten) Einrichtung der Gemeinde in die (neue) Einrichtung des Zweckverbandes (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 28. September 2017 - 4 M 131/17 -, juris, Rn. 10, m. w. N.; so auch bereits VG Halle, Urteil vom 26. März 2008 - 4 B 521/07 -, juris, Rn. 8).

cc) Auch der Vorteilsbegriff des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA führt zu keinem anderen Ergebnis. Der danach für die Beitragserhebung erforderliche (wirtschaftliche) Vorteil ist untrennbar mit einer bestimmten öffentlichen Einrichtung verknüpft und wird nur durch diese vermittelt. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut der Norm, wonach Landkreise und Gemeinden zur Deckung ihres Aufwands u. a. für die Herstellung ihrer öffentlichen leitungsgebundenen Einrichtungen von den Beitragspflichtigen, denen durch die Inanspruchnahme oder die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Leistungen ein

Vorteil entsteht, Beiträge erheben können. Die vorteilsrelevante Inanspruchnahme(möglichkeit) einer Einrichtung steht und fällt mit deren (rechtlicher) Existenz. Werden bereits an eine Einrichtung angeschlossene oder anschließbare Grundstücke an eine andere (neue) Einrichtung angeschlossen oder besteht hierfür die Möglichkeit, so vermittelt - bei gleichzeitigem Wegfall der Inanspruchnahme(möglichkeit) der alten Einrichtung - ab diesem Zeitpunkt die neue Einrichtung den Vorteil eines erhöhten Nutzungs- und Gebrauchswertes des Grundstücks mit der Folge, dass für die Herstellung der neuen Einrichtung - insoweit erstmals - Beiträge auch für solche Grundstücke erhoben werden können, für die eine - davon zu unterscheidende - Beitragspflicht bereits im Hinblick auf die alte Einrichtung entstanden war. Dies gilt auch dann, wenn in der neuen Einrichtung Teile der alten Einrichtung weiterverwendet werden, weil § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA nicht auf die Einrichtung im technischen Sinne, sondern auf die öffentlichen Einrichtung im Rechtssinne abstellt (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteile vom 4. Dezember 2003 - 1 L 226/03 -, juris, Rn. 19, und vom 19. Mai 2005 - 1 L 252/04 -, juris, Rn 20; Beschluss vom 13. Juli 2006 - 4 L 127/06 -, juris, Rn. 5). Auch die Gesetzeshistorie spricht für eine Auslegung des Vorteilsbegriffs des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA im konkret „einrichtungsbezogenen“ Sinne. In der ursprünglichen Fassung (vom 11. Juni 1991, GVBl. LSA S. 105) des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA hieß es, dass die Gemeinden und Landkreise unter anderem Beiträge für die Herstellung ihrer öffentlichen Einrichtungen von den Grundstückseigentümern erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtungen besondere wirtschaftliche Vorteile bietet. In der Gesetzesbegründung wurde dazu ausgeführt, die Bemessung der Beiträge nach besonderen wirtschaftlichen Vorteilen, die von der öffentlichen Einrichtung vermittelt werden, könne nur auf Wahrscheinlichkeitsmaßstäben beruhen (LTDrucks 1/304, S. 45; Hervorhebung jeweils nur hier). Dass mit der späteren Änderung des Wortlauts des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA insbesondere durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 13. Juni 1996 (GVBl. LSA S. 200) eine Änderung des einrichtungsbezogenen Vorteilsbegriffs intendiert war, lässt sich den Gesetzesmaterialien nicht entnehmen und ist auch sonst nicht ersichtlich.

dd) Auch Verfassungsrecht steht einer nochmaligen Veranlagung bereits zuvor beitragsrechtlich bevorteilter Grundstücke aufgrund der Anschlussmöglichkeit an eine andere (neue) Einrichtung nicht entgegen.

(1) Sie verstößt nicht gegen die Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 GG bzw. Art. 18 der Landesverfassung (LVerf).

(a) Zwar dürfte die rechtlich gesicherte Möglichkeit der dauerhaften Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung zur Abwasserbeseitigung, die mit dem Herstellungsbeitrag gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA abgegolten wird, ein vermögenswertes subjektiv-öffentliches Recht darstellen, das dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG bzw. des Art. 18 LVerf. unterfällt (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Januar 2019 - 9 C 2/18 -, juris, Rn. 12; generell zum Schutz vermögenswerter Rechtspositionen durch Art. 14 GG statt vieler Axer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 14 Rn. 56 <Stand: 15.02.2019>). Allerdings handelt es sich beim - hier relevanten - Entzug der alten Vorteilslage durch die grundlegende Umgestaltung einer bereits vorhandenen Einrichtung, durch die nach der Verkehrsauffassung eine neue und andere Einrichtung im Sinne von § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA geschaffen wird, nicht um eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG bzw. Art. 18 Abs. 3 LVerf, schon weil es insoweit an dem für die Enteignung konstitutiven Merkmal der Güterbeschaffung zugunsten der öffentlichen Hand oder des sonst Enteignungsbegünstigten fehlt (vgl. hierzu BVerfGE 143, 246 <324>). § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA stellt vielmehr eine grundsätzlich entschädigungslos zunehmende Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 18 Abs. 1 LVerf dar. Davon ist auch auszugehen, wenn durch die Regelung - wie hier - vermögenswerte Rechtspositionen vollständig entwertet werden können (vgl. BVerfGE 120, 226 <240>).

(b) Allerdings hat der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums Zweck und Funktion der Eigentumsgarantie zu beachten; er genießt keine unbeschränkte Gestal-

tungsfreiheit (vgl. BVerfGE 112, 93 <109>). Insoweit ist der Gesetzgeber insbesondere an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Einschränkungen des Eigentums müssen vom jeweiligen Sachbereich her geboten und auch in ihrer Ausgestaltung sachgerecht sein (vgl. BVerfGE 110, 1 <28>). Diese dürfen insbesondere auch nicht, gemessen am sozialen Bezug und an der sozialen Bedeutung des Eigentumsobjekts sowie mit Blick auf den Regelungszweck, zu einer übermäßigen Belastung führen und den Eigentümer unzumutbar treffen (vgl. BVerfGE 110, 1 <28>). Zudem muss eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums mit allen anderen Verfassungsnormen vereinbar sein, insbesondere dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 100, 226 <241>; 110, 1 <28>). Der Gesetzgeber darf bei Bestimmung von Inhalt und Schranken schließlich nicht den Kernbereich der Eigentumsgarantie aushöhlen, zu dem sowohl die Privatnützigkeit, das heißt die Zuordnung des Eigentumsobjekts zu einem Rechtsträger, dem es als Grundlage privater Initiative von Nutzen sein soll, als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand gehören (vgl. BVerfGE 100, 226 <241>).

Der Regelungsbefugnis des Gesetzgebers sind dabei beispielsweise nach Art und Bedeutung des Eigentumsobjekts unterschiedliche Schranken gezogen. Soweit das Eigentum die Freiheit des Einzelnen im persönlichen Bereich sichert, genießt es im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung besonderen Schutz. Dagegen ist die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers umso größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist (vgl. BVerfGE 100, 226 <241>). Für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit ist ferner bedeutsam, inwieweit die Eigentumsposition auf eigener Leistung beruht. Gerade bei eigentumsgeschützten subjektiven öffentlichen Rechten gilt, dass der Schutz umso stärker ist, je höher der einem Anspruch zugrunde liegende Anteil eigener Leistung ist (vgl. BVerfGE 143, 246 <325 f., 372>). Umgekehrt können weiterreichende Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die Eigentumsposition auf staatlicher und nicht auf eigener Leistung beruht (vgl. BVerfGE 91, 294 <311>).

(c) Die Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA wird diesen Maßstäben gerecht. Die danach (i.V.m § 24 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA) geschützte Rechtsposition der dauerhaften Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung zur Abwasserbeseitigung sichert nicht in erster Linie eine persönliche Freiheit des Beitragspflichtigen, sondern weist aufgrund der im allgemeinen Interesse liegenden öffentlichen Aufgabe der Abwasserbeseitigung (vgl. § 56 WHG, § 78 Abs. 1 Satz 1 WG LSA) einen überwiegenden sozialen Bezug auf und unterliegt damit einem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Dies gilt umso mehr, da die öffentlichen Einrichtungen zur Abwasserbeseitigung von öffentlichen Trägern errichtet und vorgehalten werden und deshalb die geschützte Eigentumsposition vorwiegend auf staatlicher Leistung beruht. Danach ist es vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt, den beitragsrelevanten Vorteil mit einer bestimmten Einrichtung zu verknüpfen mit der Folge, dass im Fall des Untergangs der alten Einrichtung etwa im Zusammenhang mit Veränderungen auf der Rechtsträgerseite (z.B. durch Gemeindezusammenlegung, Eingemeindung, Zweckverbandsgründung, Zweckverbandsbeitritt, Zweckverbandsfusion, Eingliederung eines kleineren in einen größeren Zweckverband) und der damit verbundenen Bildung einer neuen Einrichtung bereits für die Herstellung der alten Einrichtung herangezogene Grundstückseigentümer nochmals für die neue Einrichtung zu Herstellungsbeiträgen herangezogen werden können (vgl. hierzu auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6. Dezember 2018 - OVG 9 S 6.18 -, juris, Rn. 9). Wo ausnahmsweise die Anwendung des Gesetzes zu einer unverhältnismäßigen oder gleichheitswidrigen Belastung des Beitragspflichtigen führt, kann diese durch Billigkeitsmaßnahmen abgewendet werden (§ 13 a KAG-LSA; generell zur Verhältnismäßigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen durch Übergangsregelungen und Härteklauseln sowie Ausgleichsregelungen BVerfGE 100, 226 <244 ff.>).

(2) § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA steht in der hier vorgenommenen Auslegung auch mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit in Einklang.

(a) Das Rechtsstaatsprinzip schützt in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit davor, dass lange zurückliegende, in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossene Vorgänge unbegrenzt zur Anknüpfung neuer Lasten herangezogen werden können (vgl. BVerfGE 133, 143 <158>). Auch für die Erhebung von Beiträgen, die einen einmaligen Ausgleich für die Erlangung eines Vorteils durch Anschluss an eine Einrichtung schaffen sollen, ist der Gesetzgeber verpflichtet, Verjährungsregelungen zu treffen oder jedenfalls im Ergebnis sicherzustellen, dass diese nicht unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden können. Die Legitimation von Beiträgen liegt - unabhängig von der gesetzlichen Ausgestaltung ihres Wirksamwerdens - in der Abgeltung eines Vorteils, der den Betroffenen zu einem bestimmten Zeitpunkt zugekommen ist. Der Grundsatz der Rechtssicherheit gebietet daher, dass ein Vorteilsempfänger in zumutbarer Zeit Klarheit darüber gewinnen kann, ob und in welchem Umfang er die erlangten Vorteile durch Beiträge ausgleichen muss (vgl. BVerfGE 133, 143 <160>). Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die berechtigten Interessen der Allgemeinheit am Vorteilsausgleich und der Einzelnen an Rechtssicherheit durch entsprechende Gestaltung von Verjährungsbestimmungen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Dabei steht ihm ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet es dem Gesetzgeber jedoch, die berechtigten Interessen des Bürgers völlig unberücksichtigt zu lassen und ganz von einer Regelung abzusehen, die der Erhebung der Abgabe eine bestimmte zeitliche Grenze setzt (vgl. BVerfGE 133, 143 <160>).

(b) Unter Zugrundlegung dieser Maßstäbe ist nicht davon auszugehen, dass der konkret „einrichtungsbezogene“ Vorteilsbegriff des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA (s.o. 3.c) cc)) gegen das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit verstößt. Es ist schon nicht ersichtlich, dass von Verfassungen wegen geboten ist, den Vorteilsbegriff des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA von der öffentlichen Einrichtung in einem Sinne abzulösen, wonach jedenfalls der Herstellungsbeitrag für ein Grundstück nur einmal entstehen kann, unabhängig davon, welches (rechtliche) Schicksal die betreffende öffentliche Einrichtung später ereilt. Auch das Bundesverfassungsgericht abstrahiert den Vorteil nicht von der Einrichtung, sondern spricht von der „Erlangung eines Vorteils durch Anschluss an eine Einrichtung“ bzw. von Vorteilen, die eine „Beitragserhebung auch noch relativ lange Zeit nach Anschluss an die entsprechende Einrichtung“ tragen (vgl. BVerfGE 133, 143 <160>). Die von der Klägerin geäußerte Befürchtung, dass aufgrund von § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA - in der hier vorgenommenen Auslegung - mit jedem „schlichten Einrichtungswechsel“ eine neue Festsetzungsfrist in Lauf gesetzt werde und für die Grundstückseigentümer damit nicht absehbar sei, ob sie noch(mals) zu einem Herstellungsbeitrag herangezogen werden können, ist unbegründet. Vielmehr rechtfertigt nur die grundlegende Umgestaltung einer bereits vorhandenen Einrichtung, durch die nach der Verkehrsauffassung eine neue und andere Einrichtung geschaffen wird, eine nochmalige Beitragserhebung, wobei es sich - je nach Art der Veränderung auf Rechtsträgerebene - nicht für alle Eigentümer daran angeschlossener oder anschließbarer Grundstücke um eine neue Einrichtung handeln muss (s. o. 3.c) aa)). Im Übrigen hat der Gesetzgeber in § 13b, § 18 Abs. 2 KAG-LSA eine materielle Ausschlussfrist für die Festsetzung vorteilsausgleichender kommunaler Abgaben geregelt, die dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit Rechnung trägt (vgl. Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 24. Januar 2017 - LVG 1/16 -, BeckRS 2017, 100810, Rn. 35 ff.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 17. Februar 2016 - 4 L 119/15 -, LKV 2016, S. 186 <189 f.>).

d) Mit dem Beitritt der Gemeinde B. zum Beklagten mit Wirkung zum 1. Januar 2012 ist zumindest im Gebiet der Gemeinde B. eine neue öffentliche Einrichtung zur Abwasserbeseitigung entstanden, für die (nochmals) Herstellungsbeiträge erhoben werden können.

aa) Nach der in der mündlichen Verhandlung erteilten Auskunft des Vertreters des Beklagten vergrößerte sich durch den Beitritt der Gemeinde B. das Verbandsgebiet des Beklagten um ca. 3.000 auf insgesamt ca. 22.000 Grundstücke. Aus Sicht der Anschlussnehmer in der Gemeinde B. hat sich das Gebiet „ihrer“ (früheren) öffentlichen Einrichtung damit mehr als versechsfacht. Gemessen daran kann sich ein verständiger Grundstückseigentümer vernünftigerweise nicht der Einsicht verschließen,

dass die bisherige öffentliche Einrichtung der Gemeinde B. nicht nur erweitert worden, sondern in einer rechtlich neuen Anlage (des Beklagten) aufgegangen ist. Hieran ändert nichts, dass ein technischer Zusammenschluss der Abwasseranlagen der früheren öffentlichen Einrichtung der Gemeinde B. mit den Anlagen der früheren öffentlichen Einrichtung des Beklagten nicht erfolgt ist und daher die Abwasserentsorgung der angeschlossenen Grundstücke im Gebiet der Gemeinde B. nach wie vor im Klärwerk G. erfolgt. Denn der Beklagte betreibt seine Kanalisations- und Schmutzwasserbehandlungsanlagen als eine öffentliche Einrichtung (§ 1 Abs. 1 der Abwasserabgabensatzung zur Abwasserbeseitigungssatzung Teil: Schmutzwasser des W. Maßgeblich für die Bestimmung der öffentlichen Einrichtung im Sinne von § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA ist die Einrichtung im Rechtssinne, wobei der Gesetzgeber den Einrichtungsträgern bei der satzungsrechtlichen Bestimmung dessen, was Einrichtung im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG-LSA sein soll, einen Ermessensspielraum belassen hat (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 4. Dezember 2013 - 4 L 226/03 -, juris, Rn. 19). Den Einrichtungsträgern steht es danach frei, verschiedene öffentliche Einrichtungen im Rechtssinne zu betreiben oder - wie hier - verschiedene (technische) Abwasseranlagen zu einer öffentlichen Einrichtung im Rechtssinne zusammenzufassen (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 27. Juli 2006 - 4 K 253/05 -, juris, Rn. 55).

bb) Die Heranziehung der Klägerin steht auch mit dem allgemeinen Gleichbehandlungsgebot gemäß Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 7 Abs. 1 LVerf in Einklang.

(1) Der Gleichheitssatz setzt dem Satzungsgeber bei der Bemessung von Beiträgen nur sehr weite Grenzen, die insbesondere nicht mit denjenigen des Vorteilsprinzips identisch sind. Sie belassen dem Satzungsgeber hinreichende Gestaltungsmöglichkeiten, um gerade in komplizierten Fallkonstellationen zu praktikablen Lösungen zu gelangen. Dementsprechend kann der Nutzer einer öffentlichen Einrichtung, deren Rechtsträgerschaft von einer Vielzahl von Gemeinden mit unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen und jeweils eigenständigen Gebühren- und/oder Beitragsregelungen auf einen kommunalen Zweckverband übergegangen ist, vom Normgeber nicht den Erlass von Regelungen beanspruchen, die seine Belastungsgleichheit im Vergleich zu allen anderen Nutzern bzw. Nutzergruppen „centgenau“ sicherstellen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. März 2007 - 10 BN 5/06 -, juris, Rn. 9). Allerdings steht es dem Satzungsgeber nicht zu, durch die formale Ausgestaltung des Übergangs der öffentlichen Einrichtung auf einen anderen Einrichtungsträger die Anwendbarkeit verfassungsrechtlicher Maßstäbe zu verhindern. Deswegen sind die Anforderungen des Gleichheitssatzes ebenso wie die des Äquivalenzprinzips (vgl. hierzu OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 10. März 2011 - 4 L 67/09 -, juris, Rn. 45) auch dann zu beachten, wenn der neue Einrichtungsträger weder Gesamt- noch Sonderrechtsnachfolger des bisherigen Trägers der öffentlichen Einrichtung geworden ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. März 2007 - 10 BN 5/06 -, juris, Rn. 10). Für die Herstellung der gebotenen Belastungsgleichheit stehen dem Satzungsgeber verschiedene Wege offen. Er kann etwa verschiedene Beitragssätze vorsehen, die die unterschiedlichen Vorleistungen der Nutzer berücksichtigen. Belastungsgleichheit kann aber auch dadurch hergestellt werden, dass der frühere Einrichtungsträger an ihn erbrachte Leistungen der Altanschlößer zurückgewährt. Weiterhin besteht die Möglichkeit, den gebotenen Belastungsausgleich im Rahmen des Heranziehungsverfahrens zu bewirken (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. März 2007 - 10 BN 5/06 -, juris, Rn. 11).

(2) Die Belastungsgleichheit der Anschlussnehmer ist vorliegend dadurch gewährleistet, dass eine Heranziehung von Grundstückseigentümern, die bereits von der Gemeinde B. zu einem Schmutzwasserbeitrag herangezogen wurden, durch den Beklagten gemäß § 9 Abs. 2 des Beitrittsvertrages vom 4. November 2011 ausgeschlossen ist. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Höhe des Abwasserbeitrages nach der AS 03 aufgrund der unterschiedlichen Regelungen zum Vollgeschossmaßstab jeweils fast „centgenau“ derjenigen nach der Abwasserabgabensatzung des Beklagten vom 11. Juli 2012 entsprach (vgl. Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 1. Dezember 2014, S. 3 unten). Mehr ist nicht verlangt. Insbesondere gebieten weder das Gleichbehandlungsgebot noch das Äquivalenzprinzip auch die Freistellung von Grundstückseigentümern von der Beitragspflicht für die Her-

stellung der öffentlichen Einrichtung des Beklagten, die - wie die Klägerin - nicht zu einem Herstellungsbeitrag für die öffentliche Einrichtung der Gemeinde B. herangezogen worden sind. Denn eine „doppelte“ Heranziehung und ein darauf eventuell beruhendes grobes Missverhältnis zwischen dem durch den Anschluss an die Einrichtung vermittelten Vorteil und der Höhe des Beitrags ist in ihrem Fall ausgeschlossen. Dass der Beitragsanspruch für die Einrichtung der Gemeinde B. auf Grundlage der AS 03 verjährt ist, berührt im Hinblick auf die - hier streitige - Heranziehung für die Einrichtung für die (neue) Einrichtung des Beklagten keine schutzwürdige Rechtsposition der Klägerin.

cc) Dem verfassungsrechtlichen Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (s.o. 3.c) dd)(2)) ist vorliegend schon deshalb Rechnung getragen, weil die Heranziehung der Klägerin zu dem streitigen Herstellungsbeitrag im Jahr 2014 und damit innerhalb der materiellen Ausschlussfrist gemäß § 13b, § 18 Abs. 2 KAG-LSA erfolgt ist.

[...]

Anmerkungen:

Überraschend gibt das OVG LSA in dieser Entscheidung den bislang von den Verwaltungsgerichten grundstücksbezogen interpretierten Vorteilsbegriff zugunsten eines einrichtungsbezogenen Vorteilsbegriffs auf. Bisher konnte davon ausgegangen werden, dass eine Vorteilslage im Anschlussbeitragsrecht mit dem tatsächlichen Anschluss des Grundstücks an eine zentrale öffentliche Abwasserbeseitigungseinrichtung oder mit einer rechtlich dauerhaft gesicherten Anschlussmöglichkeit entsteht. Nach dem bisherigen Verständnis stand ein einmal so entstandener Vorteil einer erneuten Beitragserhebung so lange entgegen, wie dem Grundstück nicht ein weiterer, über den bisherigen Vorteil hinausgehender Vorteil vermittelt wurde. Ein solcher weiterer Vorteil wurde in der Vergangenheit insbesondere dann angenommen, wenn die öffentliche Einrichtung dem Grundstückseigentümer beispielsweise eine verbesserte Reinigungsleistung bot. Dem gegenüber geht das OVG LSA in dieser Entscheidung davon aus, dass sich der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung sich jeweils auf eine bestimmte öffentliche Einrichtung beziehe und einer in der Vergangenheit bereits erfolgte Beitragserhebung der Beitragserhebung für eine andere technische Einrichtung nicht entgegenstehe. Ein so verstandener Vorteilsbegriff sei untrennbar mit der technischen Einrichtung verknüpft. Eine neue technische Einrichtung vermittelt nach Auffassung des OVG LSA einen erhöhten Nutzungs- und Gebrauchswert des Grundstückes. Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, dass ein erhöhter Nutzungs- und Gebrauchswert für das Grundstück nur aus einer verbesserten Dienstleistung erwachsen könnte. Allein die rechtliche Zusammenfassung verschiedener technischer Einrichtungen vermag eine derart verbesserte Dienstleistung, die den Nutzungs- und Gebrauchswert des Grundstückes erhöhen könnte, nicht zu vermitteln.

Diese Sichtweise führt dazu, dass jegliche Fusion unterschiedlicher Aufgabenträger mit rechtlicher Zusammenfassung der bisher eigenständigen Einrichtungen zu einem neuen beitragsrelevanten Vorteil aller hiervon betroffenen Grundstücke führen kann. Lediglich eine identitätswahrende räumliche Erweiterung der bisherigen Einrichtung wäre nach Auffassung des OVG LSA hiervon abzugrenzen. Diese Eingrenzung macht das Entstehen neuer Beitragspflichten für die Grundstückseigentümer einer aus zwei ehemals selbstständigen öffentlichen Einrichtungen zusammengefassten Einrichtung ausschließlich von der Größe der ehemals selbstständigen Einrichtungen abhängig.

Den Grundsatz der Belastungsgleichheit der Anschlussnehmer sieht das OVG LSA im beurteilten Fall dadurch gewährleistet, dass eine Heranziehung von Grundstückseigentümern, die bereits einen Schmutzwasserbeitrag geleistet hatten durch den Beitrittsvertrag ausgeschlossen war. Dadurch kommt es in der praktischen Umsetzung zu einer Beweislastumkehr. Der jeweilige Grundstückseigentümer wird die für ihn günstigen Umstände im Falle eines Rechtsstreites beweisen müssen. Im Zweifel obliegt es also dem Grundstückseigentümer nachzuweisen, ob er irgendwann in der Vergan-

genheit jemals einen Beitrag für den Anschluss an die Abwasserbeseitigungseinrichtung gezahlt hatte. Nur wenn der Grundstückseigentümer diesen Nachweis führen kann, wird er den bereits gezahlten Beitrag einer erneuten Beitragserhebung entgegenhalten können. Problematisch wird dies insbesondere dann, wenn die Beitragserhebung bereits viele Jahre zurückliegt, weil Unterlagen dann gegebenenfalls weder bei den fusionierenden Aufgabenträgern noch bei den hiervon betroffenen Grundstückseigentümern vorhanden sind. Der medialen Berichterstattung ist zu entnehmen, dass nicht nur Grundstückseigentümer sondern auch die Politik sich von diesem Urteil überrascht zeigen. Während die Politik in Reaktion auf diese Entscheidung eine erneute Änderung des KAG LSA nicht ausschließt, erwägen betroffene Grundstückseigentümer gegen diese Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes vorzugehen, gegebenenfalls auch bis zum Bundesverfassungsgericht.

KNSA 055/2020 vom 28.01.2020 pa-ru