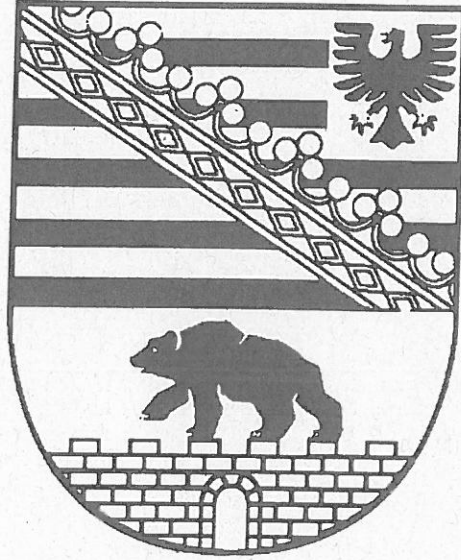




**Oberverwaltungsgericht
des Landes Sachsen-Anhalt**

OBERVERWALTUNGSGERICHT

DES LANDES SACHSEN-ANHALT

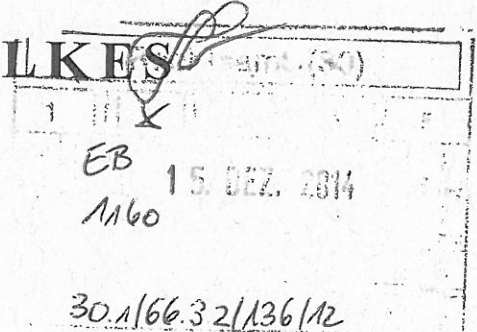


4 L 174/13
2 A 109/12 HAL

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

in der Verwaltungsrechtssache



der

vertreten durch die _____,
diese vertreten durch den Geschäftsführer,

Klägerin und
Berufungsbeklagte,

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die **Stadt Halle (Saale)**,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Marktplatz 1, 06100 Halle (Saale),

Beklagte und
Berufungsklägerin,

w e g e n

Straßenausbaubeiträgen
- Berufung -.

Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt - 4. Senat - hat ohne mündliche Verhandlung am 4. Dezember 2014 durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Benndorf, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Blaurock und den Richter am Oberverwaltungsgericht Schneider sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Ramdohr und Rinke **für Recht erkannt:**

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d :

Die Klägerin wendet sich gegen die Erhebung von einmaligen Straßenausbaubeiträgen.

Sie ist Eigentümerin von drei Grundstücken

) an der () im Gemeindegebiet der Beklagten. Die mit 5-geschossigen Wohnblöcken bebauten Grundstücke werden im Erdgeschoss teilweise gewerblich genutzt.

Im Amtsblatt vom 7. Juni 2001 schrieb die Beklagte ein Bauvorhaben zur Hinzufügung von Parkflächen und straßenbegleitendem Grün bei der G -Straße öffentlich aus. Nachdem im August 2001 sowie im Mai 2002 die Auftragsvergabe erfolgt war, wurden die Bauarbeiten in den Jahren 2002/2003 durchgeführt; die letzte Unternehmerrechnung ging am 11. Dezember 2003 bei der Beklagten ein.

Mit Bescheiden vom 30. November 2007 zog die Beklagte die Klägerin zu Straßenausbaubeiträgen in Höhe von 22.714,18 Euro für das in Höhe von 14.952,11 Euro für das und in Höhe von 16.807,39 Euro für das heran. Sie ordnete die G -Straße dabei als Anliegerstraße ein.

Nach erfolgloser Durchführung der Widerspruchsverfahren hat die Klägerin am 21. Mai 2012 Anfechtungsklage beim Verwaltungsgericht Halle erhoben. Nicht nur seien die Straßenausbaubeitragsrechtlichen Voraussetzungen für eine Heranziehung nicht gegeben, sondern sie berufe sich auch auf Verjährung.

Das Verwaltungsgericht hat auf die mündliche Verhandlung vom 28. Mai 2013 die Beitragsbescheide vom 30. November 2007 und die Widerspruchsbescheide vom 18. April

2012 aufgehoben. Der für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht anzuwendende § 6 Abs. 6 Satz 1 KAG LSA i.d.F. der Gesetzesänderung vom 16. April 1999 sei im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2013 (- 1 BvR 2457/08 -) verfassungskonform dahin auszulegen, dass vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme eine wirksame Satzung vorgelegen haben müsse. Die Ausbaumaßnahme der Beklagten bleibe danach beitragsfrei, weil die Beklagte erstmals mit ihrer Straßenausbaubeitragssatzung in der Fassung der 2. Änderungssatzung vom 22. November 2006 über eine wirksame Beitragssatzung verfügt habe.

Die Beklagte hat fristgerecht die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung erhoben und trägt vor, die Bescheide entsprächen den einfachgesetzlichen Vorgaben des Kommunalabgabengesetzes. Zwar gehe das Verwaltungsgericht weiter zu Recht davon aus, dass der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2013 für die Auslegung des Kommunalabgabengesetzes von Bedeutung und das Gesetz auch einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich sei. Die vom Gericht vorgenommene Auslegung des § 6 Abs. 6 Satz 1 KAG LSA stehe aber in Widerspruch zu den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts und verletze zugleich die Beitragserhebungspflicht der Kommunen. Der Interessenkonflikt zwischen Fiskalinteresse und Rechtssicherheit sei einseitig zugunsten der Beitragspflichtigen gelöst worden. Weiterhin werde eine Rückwirkung der Satzung entgegen der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ausgeschlossen und somit die Beitragserhebungspflicht verletzt. Die Auslegung des Verwaltungsgerichts gehe auch hinsichtlich des maßgeblichen Zeitpunktes des Vertrauensschutzes über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinaus, das insoweit den Zeitpunkt der Beendigung der Baumaßnahme genannt habe. Zudem habe ein Rückwirkungsverbot gerade nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprochen; die Auslegung verstoße gegen die Grenzen einer zulässigen verfassungskonformen Auslegung.

Eine verfassungskonforme Auslegung müsse entgegen der vom Verwaltungsgericht wohl angenommenen Prämisse nicht zwingend im Wortlaut des Gesetzes selbst angelegt sein. Vorliegend begegne eine begrenzende Auslegung durch Einfordern von Verjährungshöchstfristen, die dem Grundgedanken des Gebots der Belastungsklarheit und dem ersten der drei Anpassungsvorschläge des Bundesverfassungsgerichts entspreche, keinen Bedenken. Zuletzt könne die Auslegung des Verwaltungsgerichts auch nicht aus den Anpassungsvorschlägen des Bundesverfassungsgerichts hergeleitet werden.

Das Entstehen der Beitragspflicht könne durch eine verfassungskonforme Auslegung nicht modifiziert werden. § 6 Abs. 6 Satz 1 KAG LSA sei nach wie vor so auszulegen, dass die Rechtmäßigkeit einer Beitragserhebung davon abhängе, ob vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme eine Beitragssatzung mit einer Verteilungsregelung tatsächlich beschlossen und ausgefertigt geworden sei. Es sei nicht notwendig, dass die Satzung von Anfang an wirksam gewesen sei. Dass die Beitragsbescheide angesichts des hier gegebenen Zeitraums von etwa vier Jahren zwischen Beendigung der Maßnahme und Erlass verfassungswidrig seien, könne aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls nicht abgeleitet werden.

Zudem sei die Entscheidung des Bundesverwaltungsgericht vom 20. März 2014 (- 4 C 11.13 -) übertragbar und es bedürfe auf Grund der möglichen Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben keiner verfassungskonformen Auslegung des § 6 Abs. 6 KAG LSA. Aber weder sei der Beitragsanspruch verwirkt noch stehe der Beitragserhebung der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung entgegen. Sie habe ihre Beitragssatzung keine drei Monate nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Halle „repariert“. Dazu sei nach der ständigen Rechtsprechung des Obergerwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt auch keine Rückwirkung notwendig gewesen. Die Bescheide seien danach rechtmäßig.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Halle - 2. Kammer - vom 28. Mai 2013 abzuändern und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie macht geltend, die Beklagte lege schon nicht konkret dar, welche Auslegung des § 6 Abs. 6 Satz 1 KAG LSA ihrer Auffassung nach zutreffend sei. Weiterhin verkenne die Beklagte mit ihrem Hinweis auf den nicht angemessenen Interessenausgleich, dass das Verwaltungsgericht dem Landesgesetzgeber nicht die Ausgestaltung der Vorschrift vorschreibe, sondern eine verfassungskonforme Auslegung einer Regelung vornehme und zwischen den zwei nach dem Wortlaut der Norm möglichen Auslegungen wähle.

Ob die Möglichkeit eines rückwirkenden Erlasses einer wirksamen Satzung ausgeschlossen sei, so dass erhebliche Beitragsausfälle entstünden, könne offen bleiben. Die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung schliesse dies keinesfalls „kategorisch“ aus. Jedenfalls habe die Beklagte ihre Beitragssatzung aus dem Jahr 2006 ohne Rückwirkung erlassen. Die Beanstandungen hinsichtlich des maßgeblichen Zeitpunktes für das Vorliegen einer wirksamen Satzung seien nicht nachvollziehbar. Eine Umdeutung, dass die wirksame Satzung erst mit Abschluss der Ausbaumaßnahme vorliegen müsse, widerspreche dem Wortlaut der Norm. Zudem wäre damit der Gesetzeszweck, die Sicherstellung der Finanzierungsklarheit, verfehlt. Der Wegfall des Wortes „wirksam“ im Gesetzestext während des Gesetzgebungsverfahrens belege nicht den Willen des Gesetzgebers, dass nichtige Satzungen ohne weiteres später durch wirksame, auch ex nunc in Kraft tretende Satzungen „repariert“ werden könnten. Sähe man das anders, müsste das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt werden.

Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungskonformen Auslegung habe das Verwaltungsgericht vorbildlich umgesetzt. Die von der Beklagten im Ergebnis wohl begehrte Auslegung, dass eine Beitragspflicht auf Grund nachträglich erlassener und ex nunc in Kraft tretender Satzungen entstehen könne, würde dagegen sowohl dem Wortlaut des Gesetzes als auch den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungskonformen Auslegung entgegenstehen. Soweit die Beklagte darauf abstelle, dass die tat-

sächliche Zeitspanne zwischen Abschluss der Ausbaumaßnahmen und Erlass der Bescheide verfassungsrechtlich unbedenklich sei, verkenne sie, dass jede Beitragserhebung eine wirksame Rechtsgrundlage benötige.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. März 2014 sei nicht übertragbar, weil das Gericht dort gerade keine verfassungskonforme Auslegung der maßgebenden Norm habe vornehmen können. Weiterhin könne allein über die Grundsätze von Treu und Glauben dem Gebot der Rechtssicherheit nicht entsprochen werden. Schließlich liege eine unzulässige Rechtsausübung der Beklagten vor.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs der Beklagten Bezug genommen, der Gegenstand der Beratung gewesen ist.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung der Beklagten, über die der Senat im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (vgl. § 101 Abs. 2 VwGO), ist unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben. Die angefochtenen Bescheide der Beklagten vom 30. November 2007 in Gestalt der Widerspruchsbescheide vom 18. April 2012 sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die sachliche Beitragspflicht für die streitbefangenen Grundstücke ist nicht entstanden.

1. Die Beitragspflicht für Verkehrsanlagen entsteht gem. § 6 Abs. 6 Satz 1 KAG LSA in der ab 22. April 1999 geltenden Fassung des Änderungsgesetzes vom 16. April 1999 - KAG LSA 1999 - mit der Beendigung der beitragsauslösenden Maßnahme, in den Fällen des Absatzes 2 mit der Beendigung der Teilmaßnahme und in den Fällen des Absatzes 4 mit der Beendigung des Abschnitts, sofern vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme eine Satzung vorliegt. § 6 Abs. 6 Satz 1 KAG LSA 1999 ist einschlägig, da die streitbefangene Ausbaumaßnahme nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes vom 16. April 1999 begonnen worden ist (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 28. Februar 2005 - 4/2 L 233/01 -; Urt. v. 17. Oktober 2002 - 2 L 119/01 -; Beschl. v. 4. November 1999 - B 2 S 433/99 -, jeweils zit. nach JURIS).

Nach der bisherigen ständigen Rechtsprechung des erkennenden Senats zu § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA 1999 entsteht die sachliche Beitragspflicht, wenn eine wirksame Beitragssatzung vorliegt und vor dem Beschluss über die Baumaßnahme überhaupt eine Beitragssatzung tatsächlich beschlossen und ausgefertigt worden ist. Nicht notwendig ist, dass diese Satzung von Anfang an wirksam war, insbesondere auch nicht, dass die Sat-

zung ordnungsgemäß bekannt gemacht worden ist. Sollte diese Satzung - aus welchen Gründen auch immer - unwirksam sein, entsteht die Beitragspflicht erst mit dem Inkrafttreten einer wirksamen Satzung, wobei diese neue Satzung bzw. Änderungssatzung nicht notwendigerweise rückwirkend in Kraft treten muss (OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 25. Januar 2012 - 4 L 240/10 -; Beschl. v. 3. Juli 2006 - 4 M 246/06 -, jeweils zit. nach JURIS).

2. An dieser Auslegung des § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA 1999 hält der Senat auf Grund der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dem rechtsstaatlichen Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit im Anschlussbeitragsrecht nicht mehr fest.

Dieses Gebot schütze davor, dass lange zurückliegende, in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossene Vorgänge unbegrenzt zur Anknüpfung neuer Lasten herangezogen werden könnten. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, Verjährungsregelungen zu treffen oder jedenfalls im Ergebnis sicherzustellen, dass diese nicht unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden könnten. Die Legitimation von Beiträgen liege - unabhängig von der gesetzlichen Ausgestaltung ihres Wirksamwerdens - in der Abgeltung eines Vorteils, der den Betreffenden zu einem bestimmten Zeitpunkt zugekommen sei. Der Grundsatz der Rechtssicherheit gebiete, dass ein Vorteilsempfänger in zumutbarer Zeit Klarheit darüber gewinnen könne, ob und in welchem Umfang er die erlangten Vorteile durch Beiträge ausgleichen müsse. Es sei 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 stehe ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Beschluss v. 5. März 2013 - 1 BvR 2457/08 -, zit. nach JURIS).

Danach ist eine zeitlich unbegrenzte Festsetzbarkeit von vorteilsausgleichenden kommunalen Abgaben mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar (so BVerwG, Beschl. v. 26. August 2013 - 9 B 13.13 -; vgl. auch Urt. v. 20. März 2014 - 4 C 11.13 - zu Sanierungsbeträgen nach § 154 BauGB, jeweils zit. nach JURIS). Das rechtsstaatliche Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit gilt für alle Fallkonstellationen, in denen eine abzugeltende Vorteilslage eintritt, die daran anknüpfenden Abgaben aber wegen des Fehlens sonstiger Voraussetzungen nicht entstehen und deshalb auch nicht verjähren können (so BVerwG, Urt. v. 20. März 2014 - 4 C 11.13 - zit. nach JURIS zu Sanierungsbeträgen nach § 154 BauGB; vgl. auch VGH Bayern, Urt. v. 14. November 2013 - 6 B 12.704 -, zit. nach JURIS; VG Magdeburg, Urt. v. 25. Februar 2014 - 2 A 44/12 MD -; Rottenwallner, KStZ 2014, 145, 147 jeweils zum Erschließungsbeitragsrecht; vgl. weiter Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 8 Rdnr. 487c; ders., KStZ 2014, 181 f.; Bücken-Thielmeyer/Fenzel, LKV 2014, 241 f.; Martensen, LKV 2014, 446; a.M.: VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 10. Juli 2014 - 2 S 2228/13 -, zit. nach JURIS zum Erschließungsbeitragsrecht). Die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betrifft damit auch einmalige Beiträge i.S.d. § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG LSA, die zur Finanzierung von Aufwendungen für Verkehrsanlagen erhoben werden. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, durch gesetzliche Regelungen sicherzustellen, dass eine bestimmbare zeitliche Obergrenze für die Inanspruchnahme von Beitragsschuldnern besteht, die der Rechtssicherheit genügt.

a) § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA 1999 ermöglicht in der bisherigen Auslegung des Senats, wonach zwar eine Satzung vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme vorgelegen haben muss, diese Satzung aber nicht wirksam sein muss und die Beitragspflicht erst mit dem Inkrafttreten einer wirksamen, nicht notwendigerweise rückwirkend in Kraft getretenen Satzung entsteht, eine zeitlich unbegrenzte Festsetzbarkeit von Straßenausbaubeiträgen (vgl. auch Bücken-Thielmeyer/Fenzel, KStZ 2014, 241 f.). Denn gem. § 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b KAG LSA i.V.m. den §§ 169 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, 170 Abs. 1 AO ist eine Abgabefestsetzung - vorbehaltlich der Feststellbarkeit des Beitragspflichtigen nach § 6 Abs. 8 KAG LSA - erst dann nicht mehr zulässig, wenn die für Kommunalabgaben maßgebliche Festsetzungsfrist von vier Jahren abgelaufen ist, wobei die Festsetzungsfrist mit Ablauf des Kalenderjahres beginnt, in dem die Abgabe entstanden ist. Damit kann es zu Fallkonstellationen kommen, in denen die sachliche Beitragspflicht auf Grund des Fehlens einer wirksamen Beitragssatzung nicht entsteht und damit die Festsetzungsverjährungsfrist nicht zu laufen beginnt. Beginn und Ende der Festsetzungsverjährungsfrist bleiben dann im Ergebnis der Entscheidung der beitragerhebenden Körperschaft überlassen. Dies ist verfassungsrechtlich nicht zulässig. Der Umstand, dass auf Grund des § 6 Abs. 8 KAG LSA die sachliche und persönliche Beitragspflicht für ein Grundstück auseinanderfallen kann und dann im Einzelfall möglicherweise kein Verstoß gegen das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit vorliegt (vgl. dazu OVG Mecklenburg-Vorpommern, Ur. v. 1. April 2014 - 1 L 142/13 -, zit. nach JURIS zum Anschlussbeitragsrecht), ändert daran nichts.

b) § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA 1999 ist daher mit dem Verwaltungsgericht verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die sachliche Beitragspflicht für seit dem 22. April 1999 begonnene Straßenausbaumaßnahmen jedenfalls nur dann entsteht, wenn vor der Entscheidung über die Maßnahme eine wirksame Beitragssatzung vorliegt. Dies entspricht im Wesentlichen der von dem für das Straßenausbaubeitragsrecht früher zuständigen 2. Senat vertretenen Rechtsauffassung (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Ur. v. 17. Oktober 2002 - 2 L 119/01 -; Beschl. v. 4. November 1999 - B 2 S 433/99 -, jeweils zit. nach JURIS).

Das Gebot verfassungskonformer Gesetzesauslegung verlangt, von mehreren möglichen Normdeutungen, die teils zu einem verfassungswidrigen, teils zu einem verfassungsmäßigen Ergebnis führen, diejenige vorzuziehen, die mit dem Grundgesetz in Einklang steht. Eine Norm ist daher nur dann verfassungswidrig, wenn keine nach anerkannten Auslegungsgrundsätzen zulässige und mit der Verfassung zu vereinbarende Auslegung möglich ist. Auch im Wege der verfassungskonformen Interpretation darf aber der normative Gehalt einer Regelung nicht neu bestimmt werden. Die zur Vermeidung eines Verfassungsverstoßes gefundene Interpretation muss daher eine nach anerkannten Auslegungsgrundsätzen zulässige Auslegung sein. Die Grenzen verfassungskonformer Auslegung ergeben sich damit grundsätzlich aus dem ordnungsgemäßen Gebrauch der anerkannten Auslegungsmethoden. Der Respekt vor der gesetzgebenden Gewalt (Art. 20 Abs.

2 GG) gebietet es dabei, in den Grenzen der Verfassung das Maximum dessen aufrechtzuerhalten, was der Gesetzgeber gewollt hat. Er fordert eine verfassungskonforme Auslegung der Norm, die durch den Wortlaut des Gesetzes gedeckt ist und die prinzipielle Zielsetzung des Gesetzgebers wahrt. Die Deutung darf nicht dazu führen, dass das gesetzgeberische Ziel in einem wesentlichen Punkt verfehlt oder verfälscht wird. Die verfassungskonforme Auslegung findet ihre Grenzen mithin dort, wo sie zum Wortlaut der Norm und zum klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten würde (so BVerwG, Urt. v. 20. März 2014, a.a.O., m.w.N. aus der Rechtsprechung des BVerfG).

(1) § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA 1999 erfüllt in der vom Verwaltungsgericht vorgenommenen Auslegung hinsichtlich des für eine Beitragserhebung erforderlichen Erlasses einer Beitragssatzung die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts an eine dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit entsprechende gesetzliche Regelung. Durch die Verknüpfung des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht mit dem Vorliegen einer wirksamen Satzung vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme ist sichergestellt, dass die satzungsrechtliche Grundlage für eine Beitragserhebung, die wiederum Voraussetzung für den Beginn der Festsetzungsverjährung ist, innerhalb eines bestimmbaren Zeitraum gegeben sein muss (vgl. auch Bücken-Thielmeyer/Fenzel, KStZ 2014, 241, 248). Zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Vorgaben ausreichend ist dabei, dass eine später erlassene Satzung eine vor der Entscheidung über die Maßnahme erlassene Satzung, die nichtig ist, rückwirkend ersetzt. Denn auch dann ist in Bezug auf die satzungsrechtliche Grundlage eine bestimmbare zeitliche Obergrenze gegeben. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss v. 5. März 2013 ausdrücklich festgestellt, der Gesetzgeber dürfe den Satzungsgeber verpflichten, eine zur Heilung eines Rechtsmangels erlassene wirksame Satzung rückwirkend auf den Zeitpunkt des vorgesehenen Inkrafttretens der ursprünglichen nichtigen Satzung in Kraft zu setzen, sofern der Lauf der Festsetzungsverjährung damit beginnt. Wortlaut sowie Sinn und Zweck des § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA stehen einer solchen Rückwirkung ebenfalls nicht entgegen. Auch wenn die Regelung im Interesse des Vertrauens der potentiellen Beitragspflichtigen sicherstellen soll, dass zunächst eine Satzung beschlossen und auf dieser Grundlage eine Ausbaumentcheidung getroffen wird, ergibt sich daraus kein Verbot einer rückwirkenden Heilung einer nichtigen Satzung (a.M.: OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 28. Februar 2005 - 4 M 525/04 -, zit. nach JURIS). Nach der prinzipiellen Zwecksetzung des § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA und der systematischen Einbindung der Regelung in den Normkontext soll sie Maßnahmen in tatsächlich satzungsloser Zeit beitragsfrei stellen, um die beitragsergebenden Körperschaften damit zu zwingen, vor der Entscheidung über Ausbaumaßnahmen zumindest eine Beitragssatzung zu beschließen (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 3. Juli 2006 - 4 M 246/06 -, zit. nach JURIS). Die von der Beklagten erhobenen Bedenken gegen einen Ausschluss der Rückwirkung gehen damit ins Leere.

Die Auslegung ist auch durch den Wortlaut des Gesetzes gedeckt. Die Formulierung „sofern vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme eine Satzung vorliegt“ lässt durchaus eine Deutung zu, dass es sich dabei um eine wirksame Satzung handeln

muss (vgl. dazu den Beschluss des Senats vom 3. Juli 2006, a.a.O.). Ohne Erfolg macht die Beklagte geltend, eine verfassungskonforme Auslegung müsse nicht zwingend im Wortlaut des Gesetzes selbst angelegt sein, und vertritt eine begrenzende Auslegung durch Einfordern von Verjährungshöchstfristen. Eine solche vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Verjährungshöchstfrist, wonach der Beitragsanspruch nach Ablauf einer auf den Eintritt der Vorteilslage bezogenen, für den Beitragsschuldner konkret bestimmbaren Frist verjährt, muss durch den zuständigen Landesgesetzgeber geregelt werden. § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA 1999 kann ersichtlich nicht dahingehend ausgelegt werden.

Schließlich tritt die Auslegung des Verwaltungsgerichts nicht in Widerspruch zum klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers. Zwar ist die Entstehungsgeschichte im Gegensatz zur Auffassung des Verwaltungsgerichts insoweit nicht eindeutig. Denn der Begriff „wirksame“ ist gerade nicht Teil der Gesetzesregelung geworden. In dem Beschluss des erkennenden Senats vom 3. Juli 2006 (a.a.O.) heißt es dazu: „Nach § 6 Abs. 6 Satz 1 KAG LSA in der vor der Änderung geltenden Fassung entstand die Beitragspflicht mit der Beendigung der beitragsfähigen Maßnahme, in den Fällen des Absatzes 2 mit der Beendigung der Teilmaßnahme und in den Fällen des Absatzes 4 mit der Beendigung des Abschnitts. Sämtlichen im Gesetzgebungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen lässt sich zunächst entnehmen, dass mit der Änderung eine Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt korrigiert werden sollte, nach der im Straßenausbaubeitragsrecht trotz der mit Gesetz vom 6. Oktober 1997 (GVBl. LSA 1997, 878) erfolgten Einführung des auf das Anschlussbeitragsrecht beschränkten § 6 Abs. 6 Satz 2 KAG LSA eine Beitragspflicht selbst dann entstand, wenn eine Beitragssatzung erst nach Abschluss der Maßnahme in Kraft trat. Zum genauen Regelungsgehalt der neuen Bestimmung fehlt es aber schon an belastbaren Äußerungen. Es existiert lediglich eine Gesetzesbegründung zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion der PDS, der noch eine abweichende Fassung aufwies („Die Beitragspflicht entsteht mit der Beendigung der beitragsfähigen Maßnahme, in den Fällen des Absatzes 2 mit der Beendigung der Teilmaßnahme und in den Fällen des Absatzes 4 mit der Beendigung des Abschnitts, sofern zu diesem Zeitpunkt eine wirksame Satzung vorliegt.“). Die endgültige Gesetzesfassung beruht auf einer Änderung, die während der Ausschussberatungen vorgenommen wurde. Darüber hinaus zeigen die Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs, dass insbesondere die Bedeutung der verwendeten Begriffe „wirksame Satzung“ bzw. „(rechts)gültige Satzung“ nicht mit der herkömmlichen, in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Bedeutung dieser Begriffe übereinstimmte. Die Tatsache, dass im Gesetzentwurf noch ausdrücklich von einer „wirksamen Satzung“ die Rede war, ist daher kein ausreichendes Indiz dafür anzunehmen, dass der im endgültigen Gesetzestext verwendete Begriff „Satzung“ auch unwirksame Satzungen erfassen sollte. Genauso wenig lassen sich aber Redebeiträge von Abgeordneten der Fraktion der PDS verwerten, die darauf hindeuten, dass keine Straßenausbaubeiträge für Maßnahmen erhoben werden sollen, ohne dass für den Zeitraum der Maßnahmedurchführung eine gültige Satzung vorliegt. Letztlich ist auf Grund des parteiübergreifenden Konsenses zur Abänderung der OVG-Rechtsprechung sowie des Verweises auf die Mitwirkungsrechte und -pflichten der Beitragspflichtigen lediglich das Anliegen klar geworden, dass keine Ausbaubeiträge erhoben werden sollen, wenn die Beitragspflichtigen erstmalig nach Durchführung der Maßnahme mit einer Beitragssatzung konfrontiert werden.“

Ein klar erkennbarer Wille des Gesetzgebers lag danach hinsichtlich der Frage, ob die vor der Entscheidung über die Maßnahme zu erlassende Beitragssatzung auch wirksam sein musste, nicht vor. Vor allem lässt sich entgegen der Auffassung der Beklagten nichts daraus herleiten, dass der den Begriff „wirksame“ enthaltende Gesetzentwurf der Fraktion der PDS insoweit nicht übernommen wurde. Die prinzipielle Zielsetzung des Gesetzgebers, nämlich zu verhindern, dass die Beitragspflichtigen erstmalig nach Durchführung der Maßnahme mit einer Beitragssatzung konfrontiert werden, steht weder der vorher noch der jetzt vertretenen Auslegung des § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA 1999 entgegen. Daher ist die Auslegung vorzunehmen, welche die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllt.

(2) Die sonstigen Einwendungen der Beklagten gegen die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung sind nicht durchgreifend.

Soweit sie vorträgt, diese Auslegung werde nicht von den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts getragen, verkennt sie schon, dass es nicht um eine vom Bundesverfassungsgericht im konkreten Fall angemahnte (Neu)Regelung durch den Gesetzgeber geht, sondern um die verfassungskonforme Auslegung einer bereits bestehenden Bestimmung. Dementsprechend geht das Vorbringen der Beklagten, das Verwaltungsgericht löse den Interessenkonflikt zwischen Fiskalinteresse und Rechtssicherheit einseitig zugunsten der Beitragspflichtigen, seine Auslegung gehe hinsichtlich des maßgeblichen Zeitpunktes des Vertrauensschutzes über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinaus und könne auch nicht aus den Anpassungsvorschlägen des Bundesverfassungsgerichts hergeleitet werden, von vornherein fehl.

Der Landesgesetzgeber ist auch (verfassungs)rechtlich nicht daran gehindert, die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht im Straßenausbaubeitragsrecht davon abhängig zu machen, dass schon vor der Entscheidung über den Ausbau einer Verkehrsanlage eine wirksame Beitragssatzung vorliegt. Insbesondere werden durch eine gesetzliche Festlegung die nach § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG LSA 1999 bestehende Beitragserhebungspflicht der zuständigen Körperschaften sowie der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Gleichbehandlungsgrundsatz dadurch nicht verletzt (vgl. auch Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. A., § 30 Rdnr. 5, S. 640).

(3) Eine verfassungskonforme Auslegung des § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA 1999 ist weiterhin nicht dadurch entbehrlich, dass unter Anwendung des auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatzes von Treu und Glauben die Einhaltung des rechtsstaatlichen Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit und damit die Verfassungsmäßigkeit der einschlägigen Regelungen sichergestellt werden kann (so aber BVerwG, Urt. v. 20. März 2014 - 4 C 11.13 -, a.a.O. zu sanierungsrechtlichen Ausgleichsbeträgen). Auch wenn der Geltendmachung eines einmaligen Straßenausbaubeitrages i.S.d. § 6 KAG LSA, der den betroffenen Beitragsschuldner in dem rechtsstaatlichen Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit verletzt, (zusätzlich) der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung entgegen steht, ist es - wie das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss vom 5. März 2013 ausdrücklich festgestellt hat - Sache des Gesetzgebers, im

Ergebnis sicherzustellen, dass der Beitrag nicht unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden kann. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt gesetzliche Regelungen, die sicherstellen, dass Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht zeitlich unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden können. Dass das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der konkreten Prüfung der Vereinbarkeit der zugrundeliegenden Normen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben darauf hingewiesen hat, dass die Beitragsschuldner der Beitragspflicht nach der Rechtsprechung der Fachgerichte im Regelfall nicht durch den Einwand der Verwirkung entgehen könnten, steht dem nicht entgegen. Es handelt sich dabei lediglich um eine im Ergebnis nicht entscheidungserhebliche Erwägung zu den Auswirkungen des festgestellten Verfassungsverstößes. Jedenfalls dann, wenn - wie hier - eine verfassungskonforme Auslegung der maßgeblichen beitragsrechtlichen Bestimmungen möglich ist, wird diese deshalb durch eine Anwendbarkeit des allgemeinen Grundsatzes von Treu und Glauben nicht ausgeschlossen (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 2. Oktober 2014 - 4 L 125/13 -). Eine verfassungskonforme Auslegung bestehender Vorschriften, mit denen für die Beitragsschuldner in erkennbarer Weise eine zeitliche Höchstgrenze für die Beitragserhebung festgesetzt wird, hat Vorrang vor einer Anwendung des Einwandes der unzulässigen Rechtsausübung, dessen Eingreifen von der Prüfung mehrerer unbestimmter Rechtsbegriffe unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalles abhängig ist.

(4) Dass es neben dem Fehlen einer wirksamen Beitragssatzung noch weitere Konstellationen gibt, die im einmaligen Straßenausbaubeitragsrecht zu einer zeitlich unbestimmten Verschiebung der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht - und damit des Beginns der Festsetzungsverjährungsfrist - führen können (vgl. zum Erschließungsbeitragsrecht Driehaus, KStZ 2014, 181, 182 f.) gebietet keine Prüfung, ob und inwieweit § 6 Abs. 6 Satz 1 KAG LSA 1999 auch insoweit verfassungskonform ausgelegt werden kann oder ob die Verfassungsmäßigkeit der Norm zeitweise durch die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes von Treu und Glauben (vgl. dazu OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 3. Dezember 2014 - 4 L 59/13 - zum Anschlussbeitragsrecht) sichergestellt werden kann. Indem § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA 1999 die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht von dem Vorliegen einer Beitragssatzung vor der Entscheidung über die beitragsauslösende Maßnahme abhängig macht, stellt die Regelung eine zusätzliche Voraussetzung auf (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 4. November 1999 - B 2 S 433/99 -, zit. nach JURIS). Diese Voraussetzung besteht unabhängig von der Verfassungsmäßigkeit des § 6 Abs. 6 Satz 1 KAG LSA 1999 im Übrigen.

3. Die Entscheidung über den Ausbau der G Straße erging jedenfalls vor der letzten Auftragsvergabe im Mai 2002. Damit erfüllt die von der Beklagten herangezogene Straßenausbaubeitragssatzung vom 22. Dezember 1999 in der Fassung der am 6. Dezember 2006 in Kraft getretenen 2. Sitzung zur Änderung der Straßenausbaubeitragssatzung vom 22. November 2006 die Vorgabe des § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA 1999 in der nunmehr vorgenommenen Auslegung von vornherein nicht. Dies gilt

auch für die Straßenausbaubeitragssatzung vom 26. Mai 2010, die am 22. Juli 2010 in Kraft getreten ist.

Die Straßenausbaubeitragssatzung vom 22. Dezember 1999 einschließlich ihrer rückwirkend zum 29. Dezember 1999 in Kraft getretenen 1. Änderungssatzung vom 18. Dezember 2002 erfüllt die Vorgabe des § 6 Abs. 6 Satz 1 HS 2 KAG LSA 1999 ebenfalls nicht. Denn die Satzung ist jedenfalls insoweit nichtig, als für sämtliche Teileinrichtungen von Anliegerstraßen ein nicht vorteilsgerechter Anliegeranteil von 55 % festgesetzt wurde. Dass die Festlegung dieses Anliegeranteils entgegen der Einschätzung in dem Urteil des Verwaltungsgerichts Halle vom 23. August 2006 (- 2 A 196/04 HAL -) doch von einer sachgerechten Ausübung des Einschätzungsermessens getragen war (vgl. dazu OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 25. Januar 2012 - 4 L 240/10 - und v. 8. Dezember 2009 - 4 L 159/09 -, jeweils zit. nach JURIS, m.w.N.) ist weder substantiiert geltend gemacht noch sonst ersichtlich. Die Satzung konnte daher für Anliegerstraßen wie die G -Straße nicht herangezogen werden.

Auf die sonstigen Einwendungen der Klägerin gegen die Beitragserhebung kommt es danach nicht mehr an.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass für die Prüfung des Vorliegens eines sog. übergroßen Wohngrundstücks nach ständiger Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung maßgeblich ist (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 22. Juni 2010 - 4 L 219/09 -, zit. nach JURIS, m.w.N.).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Zulassungsgründe vorliegt.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g :

Die Nicht-Zulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteiles bei dem

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt,
Breiter Weg 203 - 206, 39104 Magdeburg,

durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteiles zu begründen. Die Begründung ist beim Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes, des Gemeinsamen Senates der Obersten Gerichtshöfe oder des Bundesverfassungsgerichtes, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Bei dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt können in allen Verfahrensarten auch elektronische Dokumente nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Sachsen-Anhalt (ERVVO LSA) eingereicht werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 ArbGG stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der hiernach zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechtes einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechtes einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Diplom-Juristen, die nach dem 3. Oktober 1990 im höheren Verwaltungsdienst beschäftigt wurden, stehen insoweit einer Person mit Befähigung zum Richteramt gleich.

Bei dem Bundesverwaltungsgericht können in allen Verfahrensarten auch elektronische Dokumente nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof eingereicht werden.

Dr. Benndorf

Blaurock

Schneider

B e s c h l u s s

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 54.473,68 € festgesetzt.

G r ü n d e :

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und 3 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 152 Abs. 1 VwGO; 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Dr. Benndorf

Blaurock

Schneider

Ausgefertigt: Magdeburg, den 09. Dez. 2014

Rohde
.....
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

