



DER "ALT-ANSCHLIESSER-FALL"

DIPL.-JUR. ANJA GROCHE*

Vorbemerkungen

Der folgende Fall basiert auf einer Entscheidung des BVerfGs vom 12.11.2015¹. Der Fall war zum Teil (75%) Gegenstand der Zwischenprüfungs-Übungsklausur für das 2. Fachsemester im Sommersemester 2017. Die Besonderheit des Falls liegt darin, dass die relativ standardisierte rechtliche Problematik der Rückwirkung nur erfolgreich bearbeitet werden kann, wenn vorab eine saubere und nicht so einfache Analyse des Sachverhaltes und der beigefügten Anlagen stattgefunden hat. Im Folgenden wird im Normaldruck das von Studierenden zu erwartende Gutachten und im Kursivdruck zusätzliche Anmerkungen dargestellt.

Sachverhalt:

X ist Eigentümerin eines Grundstücks, das bereits vor dem 03.10.1990 an die Schmutzwasserkanalisation in Cottbus angeschlossen wurde. Die erste Kanalanschlussbeitragsatzung der Stadt Cottbus, die sich in der Folge als unwirksam erwies, sollte zum 30.06.1993 in Kraft treten. Nach den Feststellungen der Verwaltungsgerichte gelang es der Stadt Cottbus erst mit der Kanalanschlussbeitragsatzung

vom 01.12.2008, die zum 01.01.2009 in Kraft trat, eine wirksame Satzung zu erlassen.

Die Stadt Cottbus zog die X mit Bescheid vom 29.11.2011 aufgrund von § 8 KAG n.F. für das Grundstück zu einem Kanalanschlussbeitrag in Höhe von 2.520,25 € heran. Den hiergegen eingelegten Widerspruch wies die zuständige Behörde zurück. Das Verwaltungsgericht wies die Klage der X gegen den Bescheid und den Widerspruchsbescheid ab. Den Antrag der X auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts lehnte das Oberverwaltungsgericht ab.

X will den Kanalanschlussbeitrag i.H.v. 2.520,25 € nicht bezahlen, auch wenn sie weiß, dass die Beiträge zur Refinanzierung der Schmutzwasserkanalisation notwendig sind und fehlende Einnahmen für die Stadt Cottbus zu einem enormen Haushaltsdefizit führen können. X behauptet daher, diese Rechtsänderung sei materiell verfassungswidrig, zumal sich eine solche Änderung, was zutrifft, keineswegs angedeutet habe und absolut überraschend kam.

Frage 1: *Hat die X Recht?*

Frage 2: *Davon ausgehend, dass X Recht hat, wie könnte sie sich prozessual wehren? Begründen Sie Ihren Vorschlag kurz.*

* Die Verfasserin ist Akademische Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Medienrecht und Didaktik der Rechtswissenschaft von Prof. Dr. Marcus Schladebach LL.M. Als Fachbereichsleiterin für Öffentliches Recht und Strafrecht im Team Studieneingangsphase ist sie für die Betreuung der Studienanfänger zuständig.

¹ BVerfG, NVwZ 2016, 300 ff.

Anlagen:

Aus dem Kommunalabgabengesetz des Landes Brandenburg

§ 8 KAG a.F. (27.06.1991): Beiträge

(...)
 (7) (...) ²Wird ein Anschlussbeitrag nach Absatz 4 erhoben, so entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung oder Anlage angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der Satzung. (...)

§ 8 KAG n.F. (beschlossen am 17.12.2003, in Kraft zum 01.02.2004): Beiträge

(...)
 (7) (...) ²Wird ein Anschlussbeitrag nach Absatz 4 erhoben, so entsteht die Beitragspflicht, sobald das Grundstück an die Einrichtung oder Anlage angeschlossen werden kann, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten der rechtswirksamen Satzung. (...)

§ 12 KAG: Anwendung der Abgabenordnung

(1) Für Kommunalabgaben gelten die folgenden Bestimmungen der Abgabenordnung in der jeweiligen Fassung entsprechend, soweit nicht dieses Gesetz oder andere Gesetze besondere Vorschriften enthalten:

- [...]
- 4.
- b) über das Festsetzungs- und Feststellungsverfahren § 155 - § 170 in der Weise, dass die Festsetzungsfrist nach Absatz 2 Satz 1 einheitlich vier Jahre beträgt, [...]

Aus der Abgabenordnung:

§ 169 Festsetzungsfrist

(1) Eine Steuerfestsetzung sowie ihre Aufhebung oder Änderung sind nicht mehr zulässig, wenn die Festsetzungsfrist abgelaufen ist. [...]

§ 170 Beginn der Festsetzungsfrist

(1) Die Festsetzungsfrist beginnt mit Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Steuer entstanden ist oder eine bedingt entstandene Steuer unbedingt geworden ist. [...]

Aus Urteilen:

OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.05.1999 - Az. 15 A 2880/96 bestätigt durch OVG Brandenburg, Urteil vom 08. 06.2000 – 2 D 29/98.NE:

„Hat eine Gemeinde eine Anschlussbeitragsatzung in der Absicht erlassen, hierdurch die sachliche Beitragspflicht für diejenigen Grundstücke entstehen zu lassen, für die eine Anschlussmöglichkeit in dem Zeitpunkt bestand, in dem die Gemeinde die Satzung in Kraft setzen wollte, so kann, wenn die Satzung unwirksam war und die Gemeinde später eine neue,

wirksame Satzung erlässt, die Beitragspflicht für diese Grundstücke nur rückwirkend im Zeitpunkt des Inkraftsetzens der ersten Satzung entstehen.“

Vorüberlegungen:

Zu Beginn jeder Klausur im Öffentlichen Recht, sollten Sie die Fallfrage genau lesen und überlegen, was von Ihnen verlangt wird.

Hier wird in Frage 1 nur danach gefragt, ob X mit ihrer Idee, die Änderung des § 8 KAG sei materiell verfassungswidrig, Recht habe. Das bedeutet für den Bearbeiter, dass weder ein prozessualer Einstieg, also eine Zulässigkeitsprüfung, noch die Prüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit gefordert wird. Dieser einfache Gedankengang wird, sehr zum Leidwesen von Prüfern und Korrektoren, immer wieder ignoriert und bedeutet in der Regel erheblichen Punktabzug.

Auch in Frage 2 ist zu berücksichtigen, dass nur nach der Art eines möglichen Antrags und einer Begründung, nicht aber nach einer vollständigen Zulässigkeitsprüfung, gefragt ist. Um im vorliegenden Fall den richtigen Ansatz zu finden, empfiehlt es sich dringend eine Lösungsskizze anzufertigen. Wenn, wie vorliegend, sehr viele Daten in einem Sachverhalt genannt werden, bietet es sich an einen Zeitstrahl zu skizzieren, um am Schwerpunkt des Falles, hier der Rückwirkung, nicht vorbeizuschreiben.

Skizze / Zeitstrahl:

03.10.1990	Anschluss	
30.06.1993	Beitragspflicht entstanden durch Satzungerlass → § 8 KAG a.F. i.V.m. Satzung	
31.12.1993	Festsetzungsfrist in Gang § 12 INr. 4 lit. b KAG i.V.m. § 170 IAO	Festsetzungsfrist 4 Jahre gem. § 12 INr. 4 lit. b KAG
31.12.1997	Festsetzungsverjährung	
01.02.2004	Änderung von § 8 KAG „wirksame Satzung“	
01.01.2009	Wirksame Satzung erlassen → Beitragspflicht würde entstehen	Festsetzungsfrist 4 Jahre gem. § 12 INr. 4 lit. b KAG
29.11.2011	Beitragsforderung	

Der Zeitstrahl offenbart nun das Problem des Falls: Die Festsetzungsverjährung war bereits eingetreten und wurde später, durch die Änderung von § 8 KAG, noch einmal neu in Gang gesetzt.

* [DER "ALT-ANSCHLIESSER-FALL"

1. Frage:

Gutachten

Die Auffassung der X, die Änderung von § 8 KAG sei materiell verfassungswidrig, trifft zu, wenn diese in materieller Hinsicht gegen das Grundgesetz verstößt.

A.

In Betracht kommt, aufgrund der überaus späten Erhebung des Beitrages, vorliegend allein ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot.

Dieses ergibt sich, jedenfalls für Strafgesetze, aus Art. 103 II GG. Vorliegend handelt es sich bei § 8 KAG jedoch nicht um ein Strafgesetz, weshalb kein Verstoß gegen Art. 103 II GG vorliegt.²

B.

Damit ein möglicherweise vorliegender Verstoß gegen das allgemeine Rückwirkungsverbot auch einen Verstoß gegen das Grundgesetz darstellt und somit zur Verfassungswidrigkeit führt, müsste sich jenes Verbot aus dem GG herleiten lassen. Das Rückwirkungsverbot wird gemeinhin dem Rechtsstaatsprinzip zugeordnet. Dieses wird jedoch, im Gegensatz zu den anderen Staatsstrukturprinzipien, nicht ausdrücklich in Art 20 GG genannt. Das Rechtsstaatsprinzip findet allerdings Erwähnung in Art. 28 I GG und ergibt sich zudem aus der Zusammenschau der Bestimmungen des Art 20 III GG (Bindung der Einzelgewalten) und der Art. 1 III, 19 IV, 28 I 1 GG sowie der Gesamtkonzeption des Grundgesetzes. Somit würde ein Verstoß gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Rückwirkungsverbot auch einen Verstoß gegen das Grundgesetz darstellen.

I.

Ein solcher Verstoß durch die Änderung von § 8 KAG läge vor, wenn im Falle der grundsätzlich unzulässigen echten Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen) keine oder im Falle der grundsätzlich zulässigen unechten Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung) eine Ausnahme greift.

1.

Mit dem 1. Senat des BVerfGs läge eine grundsätzlich unzulässige echte Rückwirkung vor, wenn ein Gesetz nachträglich – ändernd oder erstmals regelnd – in einen abgeschlossenen, der Vergangenheit angehörenden Sachverhalteingreift. Bei der nicht von vornherein unzulässigen unechten Rückwirkung wirke hingegen ein Gesetz auf gegenwärtige, noch

nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft ein und entwerfe Rechtspositionen nachträglich.³

Der 2. Senat verwendet andere Begrifflichkeiten zur Abgrenzung.⁴ Hiernach sei eine „Rückbewirkung von Rechtsfolgen“ grundsätzlich unzulässig und läge vor, wenn die Rechtsfolgen einer Norm für einen Zeitraum eintreten sollen, der vor der Verkündung der Norm liegt. Im Gegensatz dazu würden bei der „tatbestandlichen Rückanknüpfung“ die Rechtsfolgen der Norm erst für die Zukunft eintreten, dabei in ihrem Tatbestand aber an Umstände anknüpfen, die vor der Verkündung der Norm lagen, was nicht grundsätzlich unzulässig sei.⁵

Fraglich ist, um welche Art von Rückwirkung es sich im vorliegenden Fall handelt. Die Stadt Cottbus forderte mit Bescheid vom 29.11.2011 die X zur Zahlung des Kanalanschlussbeitrags i.H.v. 2.520,25 € auf. Die Beitragspflicht entstand gem. § 8 VII a.F. (1991), sobald das Grundstück an die Einrichtung

oder Anlage angeschlossen werden konnte, frühestens jedoch mit dem Inkrafttreten einer entsprechenden Satzung. Die Anschlussmöglichkeit bestand für X spätestens seit dem 03.10.1990, die Satzung trat jedoch erst zum 30.06.1993 in Kraft, sodass erst zu diesem Zeitpunkt die Beitragspflicht entstanden ist. Ein Anschlussbeitrag wurde für X aber zu diesem Zeitpunkt nicht festgesetzt. Die Festsetzung darf gemäß § 12 I Nr. 4 lit. b KAG i.V.m. § 169 I AO jedoch nur vorgenommen werden, solange noch keine Festsetzungsverjährung eingetreten ist. Gemäß § 12 I Nr. 4 lit. b KAG i.V.m. § 170 I AO beträgt die Verjährungsfrist 4 Jahre und beginnt mit Ablauf des Kalenderjahres. Dementsprechend war bereits am 31.12.1997 die Festsetzungsverjährung eingetreten und die Festsetzung gemäß § 12 I Nr. 4 lit. b KAG i.V.m. § 169 I AO nicht mehr zulässig.

Aufgrund des neuen § 8 KAG vom 01.02.2004 wurde sodann der Zeitpunkt der Entstehung der Beitragspflicht auf den Zeitpunkt verschoben, zu dem eine wirksame Satzung in Kraft tritt. Dies war erstmals am 01.01.2009 der Fall. Demnach würde die Festsetzungsverjährung erst am 31.12.2013 eintreten. Der Bescheid vom 29.11.2011, mit dem für X der Kanalanschlussbeitrag i.H.v. 2.520,25 €

² Korrekturhinweis: Es ist positiv zu werten, wenn der Bearbeiter Art. 103 II GG in der gebotenen Kürze auf Grund der Spezialität anspricht. Fehlen solche Ausführungen, ist dies nicht negativ zu werten, da es sich erkennbar nicht um ein Strafgesetz handelt.

³ BVerfG, NJW 1997,722 (723).

⁴ BVerfG, NJW 1987, 1749.

⁵ Aufgrund der Komplexität des Sachverhaltes und der damit einhergehenden Schwierigkeit, hier zwischen echter und unechter Rückwirkung zu entscheiden, bietet es sich an, zunächst alle Definitionen darzulegen und dann im Wege einer „Gesamtsubsumtion“ gleich die Abgrenzung vorzunehmen. Andere Strukturen sind natürlich ebenso gangbar, solange sie nachvollziehbar und gut verständlich sind.

festgesetzt wurde, unterläge dann noch nicht der Festsetzungsverjährung.

Dafür, dass es sich im vorliegenden Fall nicht um eine grundsätzlich unzulässige echte Rückwirkung handelt, spricht zunächst, dass die Änderung des § 8 KAG am 17.12.2003 beschlossen wurde, zum 01.04.2004 in Kraft trat und für die Zukunft die Entstehung der Beitragspflicht regelt. Mithin liegt jedenfalls formal keine echte Rückwirkung vor. Zudem ist der Schmutzwasserkanalisationsanschluss dauerhaft vorhanden und der zugrunde liegende Lebenssachverhalt als solcher dementsprechend nicht „beendet“.

Andererseits war nach der ursprünglichen Rechtslage bereits die Festsetzungsverjährung eingetreten. Hieraus ergibt sich ein materiell rückwirkender Charakter der Änderung. Durch die bereits eingetretene Festsetzungsverjährung betrifft die Änderung des § 8 KAG einen vollständig abgeschlossenen, der Vergangenheit angehörenden Sachverhalt und greift nachträglich ändernd in diesen ein. Dies spricht letztlich überwiegend für eine echte Rückwirkung.⁶

2.

Die hier vorliegende echte (retroaktive) Rückwirkung bzw. Rückbewirkung von Rechtsfolgen, ist grundsätzlich aufgrund des verletzten Vertrauensschutzes verfassungswidrig. Dieser Grundsatz greift nur dann nicht, wenn der Vertrauensschutz ausnahmsweise gemindert ist. Ob dies hier der Fall ist, lässt sich anhand der von der ständigen Rechtsprechung anerkannten Ausnahme-Fallgruppen überprüfen.

a.

Echte Rückwirkungen sind u.a. ausnahmsweise zulässig, wenn die alte Rechtslage unzulässig war. Diese kann hier nur anhand des Urteils des OVG Nordrhein-Westfalen und der Bestätigung durch das OVG Brandenburg bestimmt werden. Demnach könne, wenn wie vorliegend, die Beitragspflicht durch das Inkrafttreten einer Satzung entstehen sollte und diese zunächst unwirksam war und später eine wirksame Satzung erlassen wurde, die Pflicht nur rückwirkend im Zeitpunkt des Inkraftsetzens der ersten Satzung entstehen. Die Rechtslage war damit eindeutig, wurde auch bestätigt und war daher gerade nicht unklar.

⁶ Auch das BVerfG entschied sich, anders als das OVG Berlin-Brandenburg, für das Vorliegen einer echten Rückwirkung. In einer Klausur wären beide Ergebnisse, wenn sie durch eine ordentliche Argumentation zustande kommen, gut vertretbar. Wichtig ist dann, dass der Bearbeiter entsprechend des gefundenen Ergebnisses weiter prüft. Im vorliegenden Fall wäre es sogar möglich, sich nicht zu entscheiden, sondern beides zu prüfen, da man letztlich zu denselben Gesamtergebnissen gelangen sollte. Dies wäre für eine Klausur jedoch sehr zeitaufwendig.

b.

Eine, für die Zulässigkeit einer echten Rückwirkung sprechende, Ausnahme wäre auch dann zu machen, wenn eine nichtige Bestimmung ohne inhaltliche Änderung durch eine wirksame Bestimmung ersetzt worden wäre. Vorliegend bewirkte die Änderung des § 8 KAG, dass es für die Entstehung der Beitragspflicht nicht mehr auf das Inkrafttreten „irgendeiner“ Satzung ankommt, sondern auf das Inkrafttreten einer wirksamen Satzung. Hierbei handelt es sich um eine relevante inhaltliche Veränderung, die nicht nur deklaratorisch ist. Somit greift auch diese Ausnahme nicht.

c.

Der Vertrauensschutz des Bürgers könnte bei einer echten Rückwirkung auch dann gemindert sein, wenn mit der Änderung zu rechnen war. Diese Änderung deutete sich jedoch keineswegs an und kam für alle Beteiligten sehr überraschend.

d.

Zuletzt könnten noch zwingende Gründe des Gemeinwohls gegenüber dem Vertrauensschutz des Bürgers überwiegen. Dafür könnte sprechen, dass die Stadt Cottbus in Vorleistung gegangen ist und die Grundstückseigentümer mit den Anschlüssen nun dauerhaft bereichert sind, ohne eine Gegenleistung erbringen zu müssen. Zudem droht der Stadt ein Haushaltsloch, das dem Gemeinwohl zu Lasten fallen würde. Andererseits und wesentlich überwiegend muss jedoch klargestellt werden, dass es gerade die Stadt selbst und nur diese, in der Hand gehabt hätte, von Beginn an eine wirksame Satzung zu erlassen und somit eine geordnete, belastbare Rechtsgrundlage zu schaffen. Darüber hinaus muss auch berücksichtigt werden, dass vorliegend ein überaus langer Zeitraum verstrichen ist. Verjährungsfristen sollen gerade für Rechtssicherheit sorgen. Hier wäre die Festsetzungsverjährung bereits Ende 1997 eingetreten. Die wirksame und dadurch die Beitragspflicht auslösende (§ 8 KAG n.F.) Satzung trat erst 11 Jahr später, zum 01.01.2009, in Kraft. In dieser sehr langen Zeit ist der Vertrauensschutz des Bürgers enorm angewachsen, sodass dieser vorliegend überwiegt.

3.

Besondere Ausnahmegründe vermögen hier also nicht dem Vertrauensschutz der X zu überwiegen.

II.

Die Änderung des § 8 KAG stellt daher einen Fall der nicht gerechtfertigten echten Rückwirkung dar und verstößt damit gegen das aus dem Grundgesetz abzuleitende Rechtsstaatsprinzip.

* [DER "ALT-ANSCHLIESSER-FALL"

C.

Ergebnis: X hat mit ihrer Ansicht, die Änderung des § 8 KAG sei materiell verfassungswidrig, Recht.

Anderer Weg:

Wer, wie das OVG Berlin-Brandenburg, die Änderung des § 8 KAG als unechte Rückwirkung eingestuft hat oder die Entscheidung zunächst dahinstehen ließ (dann beides), müsste prüfen, ob die grundsätzlich zulässige unechte Rückwirkung hier aufgrund des überwiegenden besonderen Vertrauensschutzes der X ausnahmsweise doch unzulässig ist. Dafür ist eine Interessen- und Güterabwägung vorzunehmen. Hier würden dieselben Aspekte wie oben ins Feld geführt werden. Für das überwiegende Änderungsinteresse des Gesetzgebers sprechen die Vorleistung der Stadt, das drohende Haushaltsloch und das fehlende schutzwürdige Interesse des Bürgers daran, dass das Recht unveränderlich sei. Für den überwiegenden Vertrauensschutz spricht aber der Eintritt der Festsetzungsverjährung nach der alten Rechtslage, die gerade für Rechtssicherheit (vor Veränderungen) sorgen soll. Auch der enorm lange Zeitraum von 11 Jahren und die Möglichkeit der Stadt, selbst früher eine wirksame Satzung zu erlassen, sprechen deutlich für ein Überwiegen des Vertrauensschutzes.

Insgesamt sollte die Änderung des § 8 KAG also auch auf diesem Wege als unzulässig eingestuft werden.

2. Frage:

X könnte eine Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 I Nr. 4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG erheben, da der Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot zumindest eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 I GG in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes darstellt und sie den Rechtsweg bereits ausgeschöpft hat. Zudem ist X nur für eine Verfassungsbeschwerde antragsbefugt.

Literaturhinweise:

Der Fall entspringt vollständig der Entscheidung des BVerfGs (BVerfG - 1 BvR 2961/14, 1 BvR 3051/14). Dort finden Sie auch weitere Nachweise. Die allgemeine Problematik der Rückwirkung ist gut verständlich aufbereitet z.B. in: Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 7. Auflage 2016, § 7, Rn. 50 ff.; Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 33. Auflage 2017, § 4, Rn. 383 ff.; Schwabe / Walter, Lernen mit Fällen, Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht, Fall 9, S.128 ff.

