



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

prozessbevollmächtigt:

- Kläger -
- Berufungskläger -

gegen

Stadt Bad Herrenalb,
vertreten durch den Bürgermeister,
Rathausplatz 11, 76332 Bad Herrenalb,

prozessbevollmächtigt:

- Beklagte -
- Berufungsbeklagte -

wegen Abwasserbeitrags

hat der 2. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Albrecht, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hofmann und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Spindler aufgrund der mündlichen Verhandlung

am **12. Juli 2018**

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 19.01.2017 - 2 K 858/16 - geändert. Der Abwasserbeitragsbescheid der Beklagten vom 15.08.2013 und der Widerspruchsbescheid des Landratsamts Calw vom 17.02.2016 werden aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen seine Heranziehung zum Abwasserbeitrag.

Er ist Eigentümer der Grundstücke Flst.-Nrn. xxxxx und xxxxxx (Rxxxxxxxweg xx) auf der Gemarkung der Beklagten.

Mit Abwasserbeitragsbescheid vom 15.08.2013 zog die Beklagte den Kläger gemäß ihrer Satzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung vom 25.07.2012 (im Folgenden: AbwS 2012) zu einem Abwasserbeitrag in Höhe von 7.395,90 EUR heran.

Den hiergegen gerichteten Widerspruch des Klägers wies das Landratsamt Calw mit Widerspruchsbescheid vom 17.02.2016 mit der Begründung als unbegründet zurück, dass im Gemeindegebiet der Beklagten bis zum Erlass der AbwS 2012 kein wirksames Abwassersatzungsrecht bestanden habe. Somit habe die Beitragspflicht des Klägers auch nicht verjähren können, weil die vierjährige Festsetzungsfrist erst mit dem Inkrafttreten wirksamer Satzungsbestimmungen über die Beitragserhebung zum 01.10.2012 zu laufen begonnen habe. Der Gemeinderat habe als Normgeber die Befugnis gehabt, die mangels ordnungsgemäßer Globalberechnung als rechtswidrig erkannte Satzung vom 25.07.1984 (im Folgenden: AbwS 1984) aufzuheben und an ihre Stelle eine gültige Rechtsnorm zu setzen. Die Erhebung von Beiträgen vom Kläger widerspreche auch nicht den Grundsätzen der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder

dem Grundsatz von Treu und Glauben, denn die Anschlussmöglichkeit für das Grundstück des Klägers habe erst im Jahr 1994 und die Vorteilslage damit weniger als 30 Jahre vor Erlass des Abwasserbeitragsbescheids bestanden.

Der Kläger hat am 29.02.2016 bei dem Verwaltungsgericht Karlsruhe Klage erhoben, zu deren Begründung er zuletzt im Wesentlichen ausgeführt hat, sein Grundstück habe seit 1960 über eine Dreikammerfaulgrube verfügt. Da das in solchen Kleinkläranlagen anfallende vorgereinigte Abwasser in der Regel über einen Überlauf in die öffentliche Kanalisation eingeleitet werde, sei das Grundstück bereits seit dem Jahr 1960 an die öffentliche Kanalisation angeschlossen. Damit liege die Vorteilslage länger als 30 Jahre zurück. Jedenfalls sei die Vorteilslage vor dem Jahr 1990 eingetreten, weil in einem Schreiben der Stadtverwaltung/Stadtwerke der Beklagten an seinen Vater vom 15.08.1990 auf eine Rechnung für die Herstellung des Kanalanschlusses des Grundstücks Bezug genommen werde. Dass der genaue Zeitpunkt nicht ermittelt werden könne, gehe zu Lasten der Beklagten. Die Beitragserhebung widerspreche zudem dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 -. Weiter hat der Kläger sinngemäß geltend gemacht, die AbwS 2012 entfalte keine Rückwirkung bzw. könne nicht zur Abrechnung eines lange zurückliegenden Vorteils herangezogen werden. Auch verhalte sich die Beklagte widersprüchlich, weil sie jahrzehntelang die Satzungsbestimmungen des Jahres 1984 angewandt habe, nun aber von deren Unwirksamkeit ausgehe; es liege ein Fall unzulässiger Rechtsausübung vor.

Am 04.04.2015 hat der Kläger einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der gegen den Abwasserbeitragsbescheid der Beklagten sowie den Widerspruchsbescheid des Landratsamts Calw gerichteten Klage gestellt, den das Verwaltungsgericht Karlsruhe mit Beschluss vom 31.05.2016 - 2 K 1438/16 - als unbegründet abgelehnt hat. Seine Entscheidung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen damit begründet, dass an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Bescheide keine ernstlichen Zweifel bestünden. Der Beitragsbescheid beruhe auf §§ 20 ff. KAG i.V.m. der AbwS 2012. Bedenken hinsichtlich deren Wirksamkeit seien weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Auch wenn die Sat-

zung ausdrücklich nicht rückwirkend, sondern erst zum 01.10.2012 in Kraft gesetzt worden sei, folge daraus entgegen der Auffassung des Klägers nicht, dass auf der Grundlage der Satzung nur dann Beiträge erhoben werden könnten, wenn der Anschluss eines Grundstücks an den öffentlichen Kanal nach dem Inkrafttreten der Satzung erfolgt sei. Die Satzung selbst enthalte keine diesbezüglichen einschränkenden Vorschriften. Auch existierten keine sonstigen Vorschriften oder allgemeine Rechtsgrundsätze, nach denen Beiträge nur erhoben werden dürften, wenn die tatsächliche Vorteilslage (erst) unter der zeitlichen Geltung einer Beitragssatzung geschaffen werde. Der vom Kläger zitierte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.11.2015 - 1 BvR 2961/14 u.a. - betreffe eine mit dem vorliegenden Fall in keiner Weise vergleichbare Konstellation. Im Zeitpunkt des Bescheiderlasses am 15.08.2013 sei auch die vierjährige Beitragsfestsetzungsfrist noch nicht abgelaufen gewesen, da gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 KAG die Beitragsschuld frühestens mit dem Inkrafttreten einer wirksamen Satzung entstehe. Es sei davon auszugehen, dass alle früheren Abwassersatzungen der Beklagten mangels rechtmäßiger Globalberechnung an so erheblichen Rechtsfehlern gelitten hätten, dass sie nichtig gewesen seien. Der Abgabenerhebung habe voraussichtlich auch nicht das rechtsstaatliche Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit entgegenstanden. Auch wenn das baden-württembergische KAG bisher keine zeitliche Grenze für die Abgabenerhebung vorsehe, sei dies jedoch unschädlich, weil die Einhaltung des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit auch durch eine ergänzende Anwendung des auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatzes von Treu und Glauben sichergestellt werden könne. Treuwidrig sei die Abgabenerhebung zum einen dann, wenn es aufgrund einer Pflichtverletzung der Gemeinde unter Berücksichtigung der gesamten Umstände des Einzelfalls nicht mehr zumutbar erscheine, den Bürger mit der Abgabenerhebung zu konfrontieren. Zum anderen könne auch auf die Wertungen allgemeiner Verjährungsvorschriften wie etwa § 53 Abs. 2 LVwVfG zurückgegriffen werden. Gemessen hieran sei die Beitragserhebung der Beklagten voraussichtlich nicht treuwidrig. Es seien keine Anhaltspunkte dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass es für den Kläger aufgrund einer konkreten Pflichtverletzung der Beklagten unzumutbar sein könnte, mit der Abgabenerhebung konfrontiert zu wer-

den. Nach derzeitigem Kenntnisstand liege der Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses auch nicht mehr als 30 Jahre zurück. Das Grundstück des Klägers sei unstreitig im Jahr 1994 an die öffentliche Abwasserentsorgung angeschlossen worden. Ob dieser Zeitpunkt zugleich der Zeitpunkt der erstmaligen Anschlussmöglichkeit und damit der Zeitpunkt des Eintritts der tatsächlichen Vorteilslage sei, sei unklar. Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen des gegen die Beitragserhebung eingewandten Verstoßes gegen den Grundsatz von Treu und Glauben liege indes beim Kläger, welcher jedoch ohne nähere Substantiierung lediglich vorgetragen habe, dass es möglich erscheine, dass die Anschlussmöglichkeit für sein Grundstück bereits vor dem Jahr 1994 bestanden habe.

Die hiergegen gerichtete Beschwerde des Klägers hat der erkennende Senat mit Beschluss vom 27.07.2016 - 2 S 1191/16 - zurückgewiesen und dies im Wesentlichen damit begründet, dass nach der Rechtsprechung des Senats die Beitragsschuld erst mit der Schaffung der für eine Beitragserhebung erforderlichen satzungsrechtlichen Grundlage entstehe, und zwar nicht nur dann, wenn zuvor keine öffentlich-rechtliche Abgabensatzung existiert habe, sondern auch wenn frühere Satzungen nichtig gewesen seien. Konkrete Anhaltspunkte, die dafür sprächen, dass ein Anschluss bereits 30 Jahre vor dem Zeitpunkt des Erlasses des Beitragsbescheides bestanden habe, habe der Kläger nicht benannt. Soweit der Kläger der Auffassung sei, die Beitragsschuld habe nur im Falle einer rückwirkenden Inkraftsetzung der Abwassersatzung der Beklagten entstehen können, weil die Satzung maßgeblich sei, die im Zeitpunkt des Eintritts der Vorteilslage gegolten habe, verkenne er, dass es nach der Senatsrechtsprechung nicht darauf ankomme, ob die tatsächliche Vorteilslage erst unter der zeitlichen Geltung der Beitragssatzung geschaffen worden sei oder bereits vorher bestanden habe. Soweit der Kläger der AbwS 1984 Wirksamkeit beimessen wolle, übersehe er, dass die Beklagte diese Wirksamkeit in § 51 Abs. 2 und Abs. 3 AbwS 2012 gerade ausgeschlossen habe, womit auf der Grundlage der AbwS 1984 keine Beitragsschuld habe entstehen können. Mangels hinreichender Substantiierung griffen seine Einwände, wonach der Vertrauensschutzgrundsatz verletzt sei bzw. die Heranziehung des Grundsatzes

von Treu und Glauben unter Übernahme der zivilrechtlichen 30-jährigen Verjährungsfrist ungenügend sei, auch mit Blick darauf, dass andere Bundesländer zwischenzeitlich zeitliche Höchstgrenzen geschaffen hätten, nicht durch. Auch dürfte der Vorwurf des Klägers, die Beklagte sei aufgrund einer konkreten Pflichtverletzung nach Treu und Glauben nicht mehr befugt, ihn mit Abgabenerhebungen zu überziehen, nicht berechtigt sein. Zwar könne es der Beklagten bei pflichtgemäßem Verhalten mangels eigener Normverwerfungskompetenz obliegen haben, von der Wirksamkeit ihrer eigenen Satzung aus dem Jahre 1984 auszugehen, so dass die Nichtveranlagung des Klägers in ihren Verantwortungsbereich falle. Es sei aber derzeit nicht erkennbar, dass ihr deshalb eine konkrete, der Abgabenerhebung entgegenstehende Pflichtverletzung vorzuhalten wäre.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 19.01.2017 abgewiesen. Zur Begründung hat es auf die Ausführungen des Widerspruchsbescheids des Landratsamts Calw sowie auf die Gründe seines Beschlusses vom 31.05.2016 - 2 K 1438/16 - und die des Senatsbeschlusses vom 27.07.2016 - 2 S 1191/16 - verwiesen, die es sich zu eigen gemacht hat. Ergänzend hat es seine Entscheidung im Wesentlichen damit begründet, dass die Abgabenerhebung gegenüber dem Kläger nicht treuwidrig sei. Eine Treuwidrigkeit der Abgabenerhebung durch bloßen Zeitablauf könne sich in Anlehnung an in § 53 Abs. 2 LVwVfG zum Ausdruck kommende allgemeine Rechtsgrundsätze grundsätzlich erst 30 Jahre nach Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage ergeben. Auch die vom Kläger vorgelegten Unterlagen ließen nicht den Schluss zu, dass seit dem Eintritt der Vorteilslage mehr als 30 Jahren vergangen seien. Insbesondere lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die ausweislich der vorgelegten Bauunterlagen im Jahr 1960 genehmigte Dreikammerfaulgrube auf dem Grundstück des Klägers an das öffentliche Abwasserentsorgungsnetz der Beklagten angeschlossen gewesen sei. Vielmehr spreche das vom Kläger vorgelegte Schreiben der Stadtverwaltung/Stadtwerke der Beklagten vom 15.08.1990 dafür, dass die Vorteilslage in Gestalt des erstmals möglichen Anschlusses des Grundstücks an die öffentliche Abwasserbeseitigung im Jahr 1990 oder kurz davor entstanden sei. Dafür, dass die so verstandene Vorteilslage nicht länger als ein halbes Jahr vor dem tatsächlichen Anschluss geschaffen worden sei, mithin ungefähr

zur Jahreswende 1989/1990, spreche wiederum § 3 Abs. 3 AbwS a.F., wonach bebaute Grundstücke an die öffentlichen Abwasseranlagen anzuschließen gewesen seien, sobald die für sie bestimmten öffentlichen Abwasseranlagen betriebsfertig gewesen seien. Sei - wie hier - die öffentliche Abwasseranlage erst nach Errichtung einer baulichen Anlage hergestellt worden, so hätte das Grundstück satzungsgemäß innerhalb von sechs Monaten nach der betriebsfertigen Herstellung angeschlossen werden müssen. Es sei nichts dafür ersichtlich, dass der Vater des Klägers entgegen dieser rechtlichen Verpflichtung gehandelt haben könnte. Die Beitragserhebung sei auch nicht aus anderen Gründen, ggf. in Verbindung mit dem Zeitablauf von rund 24 Jahren zwischen Eintritt der Vorteilslage und Beitragserhebung, treuwidrig gewesen; es liege auch kein sonstiger Fall unzulässiger Rechtsausübung vor. Zwar habe die Beklagte - wie von der Kammer mit Urteil vom 11.09.2014 - 2 K 2326/13 - festgestellt, ihr Beitragswesen in der Vergangenheit nachlässig geführt und trotz spätestens im Jahr 1984 erlangter Erkenntnis, welche Schritte sie zur Erhebung von Wasserversorgungsbeiträgen unternehmen müsste, es danach dennoch und trotz mehrfacher Aufforderungen durch die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg über inzwischen drei Jahrzehnte unterlassen, die Voraussetzungen für ein dem Kommunalabgabengesetz entsprechendes Beitragswesen zu schaffen. Diese Ausführungen der Kammer hätten allerdings allein die Frage betroffen, ob die Klägerin im dortigen Fall berechtigt gewesen sei, bereits vor dem Erlass eines Wasserversorgungsbeitragsbescheids vorbeugenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu begehren. Die Kammer habe aus der allgemeinen Vernachlässigung des Beitragswesens der Beklagten in der Vergangenheit aber nicht den Schluss gezogen, dass eine Erhebung von Beiträgen auch dann unzulässig sei, wenn sich diese auf eine Vorteilslage beziehe, deren Eintritt weniger als 30 Jahre zurückliege. Auch im konkreten Fall des Klägers bestünden keine Anhaltspunkte, die es rechtfertigen würden, die Beitragserhebung für die rund 24 Jahre zurückliegende Vorteilslage als treuwidrig zu erachten. Der Umstand, dass sich in einem Zeitraum von 30 Jahren die Möglichkeiten der Rekonstruktion tatsächlicher Geschehensabläufe zunehmend verringerten, sei keine Besonderheit des vorliegenden Falles. Im vorliegenden Fall komme hinzu, dass eine Sachverhaltsermittlung typischerweise erschwerende Umstände wie häufige Eigentümerwechsel nicht bestünden, weil das Haus des

Klägers zuvor seinem Vater gehört und sich damit offenbar durchgehend in Familienbesitz befunden habe. Dies führe im Ergebnis auch dazu, dass der Kläger selbst noch Unterlagen seines Vaters habe ausfindig machen können, aus denen sich mit einer großen Wahrscheinlichkeit schließen lasse, dass die erstmalige Möglichkeit des Anschlusses des klägerischen Grundstücks an die öffentliche Abwasserbeseitigung zur Jahreswende 1989/1990 bestanden habe. Die von der Kammer in ihrem Urteil vom 11.09.2014 diagnostizierte Vernachlässigung des kommunalen Beitragswesens habe sich insoweit nicht zu Lasten des Klägers ausgewirkt. Auch stelle der Umstand, dass die Beklagte jahrzehntelang von einer Wirksamkeit der Vorschriften ihrer Abwassersatzung über die Beitragserhebung ausgegangen sei, nunmehr aber - kraft besseren Wissens - deren Rechtswidrigkeit erkannt und diese in § 51 Abs. 3 Satz 2 AbwS 2012 aufgehoben habe, keinen Ansatzpunkt für die Annahme einer Treuwidrigkeit der Beitragserhebung dar. Jedenfalls hinsichtlich des klägerischen Grundstücks sei die Beklagte bislang nicht von einer Wirksamkeit der Vorschriften über die Beitragserhebung ausgegangen; vielmehr seien hinsichtlich des Grundstücks des Klägers bis zur streitgegenständlichen Beitragserhebung keine Beiträge geltend gemacht worden. Insoweit sei nicht erkennbar, dass der Beklagten eine konkrete, der Abgabenerhebung entgegenstehende Pflichtverletzung vorzuhalten wäre.

Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 19.01.2017 - 2 K 858/16 - hat der Kläger einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt. Mit Beschluss vom 09.01.2018 hat der Senat die Berufung zugelassen.

Zur Begründung seiner Berufung macht der Kläger im Wesentlichen geltend, dass die durch den Bescheid der Beklagten vom 15.08.2013 erfolgte Festsetzung der Beitragsschuld rechtswidrig sei und ihn in seinen Rechten verletze, weil es im baden-württembergischen KAG nach wie vor keine Regelung gäbe, durch die dem verfassungsrechtlichen Auftrag der zeitlichen Begrenzung der Rechtsausübung Rechnung getragen werde. An der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zur Auslegung der „Rückwirkung von Satzungen ohne ausdrückliche Rückwirkungsanordnung“ könne insbesondere mit Blick auf die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschlüsse vom 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 - und vom

12.11.2015 - 1 BvR 2961/14 -) nicht mehr festgehalten werden, wonach es dem Gesetzgeber trotz seines weiten Gestaltungsspielraums verboten sei, ganz von einer zeitlichen Begrenzung der Rechtsausübung abzusehen. Durch die rückwirkende Anwendung der AbwS 2012 werde der Kläger in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes aus Art. 20 Abs. 3 GG verletzt. Das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass der verfassungsrechtliche Auftrag an den Gesetzgeber zur Bestimmung einer zeitlichen Höchstgrenze für die Rechtsausübung nach Eintritt der Vorteilslage durch die Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben nicht ersetzt werden könne, weil die Anwendung dieses Grundsatzes subjektiv unterschiedliche Auslegungen ermögliche, was die zwischenzeitlich in mehreren Bundesländern von den Gesetzgebern unterschiedlich bestimmten zeitlichen Höchstgrenzen und die unterschiedliche Auslegung dieses Grundsatzes durch die Oberverwaltungsgerichte verdeutliche. Gerade deshalb sei die Verlässlichkeit der Rechtsordnung ohne Bestimmung einer zeitlichen Höchstgrenze durch den Gesetzgeber nicht gewährleistet. Die Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben komme nur ergänzend in Fällen des Zeitpunktes des Eintritts der Vorteilslage unterhalb der (für Baden-Württemberg vom Gesetzgeber erst noch zu bestimmenden) zeitlichen Höchstgrenze in Betracht. Soweit das Verwaltungsgericht unter Bezugnahme auf sein Urteil vom 11.09.2014 - 2 K 2326/13 - von einer analogen Anwendung der 30-jährigen Verjährungshöchstgrenze ausgehe, handele es sich nicht um die Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben, sondern um eine unkritische pauschale Übernahme einer von vielen möglichen Vorschriften.

Da die Nichtigkeit der AbwS 1984 der Beklagten zu keinem Zeitpunkt rechtswirksam festgestellt worden und diese auch nicht rückwirkend aufgehoben worden, sondern durch die AbwS 2012 lediglich ihr zeitlicher Geltungswille beendet worden sei, müsse der AbwS 1984 aus Vertrauensschutzgründen während ihrer Geltungsdauer jedenfalls ein formeller Geltungsanspruch mit der Folge zukommen, dass die Verwaltung der Beklagten gemäß Art. 20 Abs. 3 GG gehalten gewesen wäre, deren Wirksamkeit im Festsetzungsverfahren zu unterstellen. An der entgegenstehenden Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs

Baden-Württemberg könne mit Blick auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2015 - 1 BvR 2961/14 - nicht mehr festgehalten werden, denn danach sei für den Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht und des Verjährungsbeginns die erste - auch unwirksame - Satzung maßgeblich. Gehe man dementsprechend davon aus, dass die sachliche Beitragsschuld des Klägers schon auf Grundlage der AbwS 1984 habe entstehen können, sei dies spätestens mit dem 31.12.1990 geschehen, so dass die Festsetzungsverjährung mit Ablauf des 31.12.1994 eingetreten sei. Darüber hinaus habe die Beklagte vor der Neuregelung ihrer Abwassersatzung auch nicht davon ausgehen dürfen, dass ihr nach Erlass der ersten Beitragssatzung mehr als die gesetzliche vierjährige Festsetzungsfrist bleiben würde, um Beitragsbescheide gegenüber den Beitragspflichtigen zu erlassen. Aufgrund ihrer Gesetzesbindung sei sie verpflichtet gewesen, von der Wirksamkeit der eigenen Beitragssatzung auszugehen. Somit habe sie Anlass gehabt, die Beitragspflichtigen innerhalb von vier Jahren nach Erlass ihrer ersten Satzung zu veranlassen. Dass die Beklagte dies nicht getan habe, falle in ihren Verantwortungsbereich.

Aus demselben Grund, der pflichtwidrigen Nichterhebung von Abwasserbeiträgen auf der Grundlage der AbwS 1984, habe die Beklagte ihren Beitragsanspruch auch verwirkt. Dass sie im Falle des Grundstücks des Klägers wegen Vernachlässigung ihres Beitragswesens - anders als in zahlreichen anderen Fällen, in denen sie auf der Grundlage ihrer AbwS 1984 Abwasserbeiträge erhoben habe - ihr Recht pflichtwidrig nicht ausgeübt habe, gehe zu ihren Lasten.

Der Kläger beantragt schriftsätzlich sinngemäß,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 19.01.2017 - 2 K 858/16 - zu ändern und den Abwasserbeitragsbescheid der Beklagten vom 15.08.2013 und den Widerspruchsbescheid des Landratsamts Calw vom 17.02.2016 aufzuheben und

die Zuziehung des Prozessbevollmächtigten des Klägers im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung des Klägers zurückzuweisen.

Zur Begründung verteidigt sie das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts und führt ergänzend im Wesentlichen aus, dass die Beitragsschuld des Klägers erst mit der Schaffung der für die Beitragserhebung erforderlichen wirksamen Satzung - mithin zum 01.10.2012 - habe entstehen können. Zwar enthalte § 32 Abs. 1 Satz 1 KAG entgegen dem verfassungsrechtlichen Auftrag, den das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 - erteilt habe, bisher keine zeitliche Grenze für die Abgabenerhebung. Dies sei jedoch unschädlich, weil § 32 Abs. 1 Satz 1 KAG verfassungskonform ausgelegt werden könne und müsse. Den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit könne durch einen Rückgriff auf den Treuwidrigkeitstatbestand unter analoger Anwendung des § 53 Abs. 2 Satz 1 LVwVfG genügt werden, so dass die Beitragserhebung erst ab 30 Jahre nach Eintritt der Vorteilslage unzulässig sei. Über den auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sicherstellt, dass Beiträge nicht zeitlich unbegrenzt nach Erlangung der Vorteilslage festgesetzt werden dürften. Damit werde dem rechtsstaatlichen Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit hinreichend Rechnung getragen. Selbst wenn man dies jedoch mit der für Baden-Württemberg nicht maßgeblichen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt (Beschluss vom 03.12.2014 - 4 L 59/13 -) anders sähe, würde die grundsätzliche Verfassungswidrigkeit der in Rede stehenden Normen bis zur Schaffung einer verfassungskonformen Neuregelung in noch hinnehmbarer Weise ausgeglichen, so dass eine zeitweilige Heranziehung des Instruments des Einwands der unzulässigen Rechtsausübung vorzunehmen wäre. Eine Treuwidrigkeit der Abgabenerhebung durch bloßen Zeitablauf könne sich in Anlehnung an in die § 53 Abs. 2 Satz 1 LVwVfG zum Ausdruck kommenden allgemeinen Rechtsgrundsätze grundsätzlich erst 30 Jahre nach Eintritt der Vorteilslage ergeben.

Im vorliegenden Fall seien die Voraussetzungen für eine analoge Anwendung des § 53 Abs. 2 Satz 1 LVwVfG gegeben. Zunächst einmal läge eine planwidrige Regelungslücke vor, denn nach den Gesetzgebungsmaterialien zum baden-württembergischen KAG habe sich der Gesetzgeber mit den Anforderungen des

Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit nicht auseinandergesetzt. Dies sei von dem Gesetzgeber auch nicht zu erwarten gewesen, da die konkreten verfassungsrechtlichen Anforderungen erst seit der maßgeblichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 - bekannt seien. Mit Blick auf die gefestigte Rechtsprechung des Senats habe der baden-württembergische Gesetzgeber - trotz Einführung einer zeitlichen Höchstgrenze für die Beitragserhebung in anderen Bundesländern - auch davon ausgehen dürfen, dass insofern auf die 30-jährige Verjährungsfrist des § 53 Abs. 2 Satz 1 LVwVfG im Wege der Analogie oder zumindest vermittelt über den Grundsatz von Treu und Glauben zurückgegriffen werden könne, weswegen die Regelungslücke auch als planwidrig anzusehen sei. Überdies bestehe auch eine vergleichbare Interessenlage. § 53 Abs. 2 Satz 1 LVwVfG diene ebenso wie das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz. Die analoge Anwendung sei auch nicht durch § 2 Abs. 2 Nr. 1 LVwVfG und § 3 KAG gesperrt, zumal es sich bei der Vorschrift des § 53 Abs. 2 Satz 1 LVwVfG um den Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens handele. Auch sei die Höhe einer zeitlichen Obergrenze von 30 Jahren nach Maßgabe des verfassungsrechtlichen Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit nicht zu beanstanden. Derartige Fristen seien dem gesamten Recht - was sich mit Blick auf § 197 Abs. 1 BGB und § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG zeige - nicht fremd. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erforderten Rechtssicherheit und -frieden eine Verjährung nach 30 Jahren - nicht mehr, aber auch nicht weniger. Schließlich würden mit der analogen Anwendung von § 53 Abs. 2 Satz 1 LVwVfG zur Ausfüllung des Treuwidrigkeitstatbestandes die Grenzen verfassungskonformer Auslegung nicht überschritten. Auch folge aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 05.03.2013 nicht die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung für den hier zu entscheidenden Fall, denn dem Landesgesetzgeber stehe ein weiter Gestaltungsspielraum zu, in welcher Weise er eine zeitliche Obergrenze für die Inanspruchnahme der Beitragspflichtigen definiere und so Rechtssicherheit gewährleiste. Ausreichend sei, wenn aufgrund des durch den Gesetzgeber hingenommenen Rückgriffs auf den Treuwidrigkeitstatbestand unter analoger Anwendung von § 53 Abs. 2 Satz 1 LVwVfG im Ergebnis sicher-

gestellt sei, dass Beiträge nicht unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden könnten. Dies habe das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 05.03.2013 übersehen, als es irrig davon ausgegangen sei, dass der Bürger der Beitragspflicht nach Ablauf von 30 Jahren nicht durch Rückgriff auf den Treuwidrigkeitstatbestand in Gestalt der Verwirkung entgehen könne.

Bereits im erstinstanzlichen Verfahren habe der Kläger nicht darlegen können, dass die Vorteilslage zum Zeitpunkt der Beitragserhebung bereits mehr als 30 Jahre bestanden habe. Dies sei auch tatsächlich nicht der Fall, denn die Vorteilslage sei zum Jahreswechsel 1989/1990 eingetreten und der streitgegenständliche Bescheid sei dem Kläger im Jahr 2013 bekannt gegeben worden, so dass die zeitliche Höchstgrenze von 30 Jahren nicht überschritten worden sei.

Die Beitragserhebung sei gegenüber dem Kläger auch nicht treuwidrig erfolgt. Eine Treuwidrigkeit ergebe sich nicht daraus, dass eine solche Auslegung nach Treu und Glauben denknotwendig zu unterschiedlichen Ergebnissen und damit zu unterschiedlichen zeitlichen Höchstgrenzen führen könne. Dass in den Bundesländern zum Teil unterschiedliche gesetzliche Höchstgrenzen bestünden oder die Obergerichtspräsidenten zu unterschiedlichen Auslegungen gelangt seien, führe nicht zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit. Dieser erfordere keinesfalls eine bundeseinheitliche zeitliche Höchstgrenze. In diesem Sinne habe auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 08.03.2017 - 9 B 19.16 - festgestellt, dass es keinen abstrakten Rechtsatz gebe, der eine feste zeitliche Obergrenze vorsähe oder die Heranziehung der dreißigjährigen Verjährungsfrist als Maßstab für die Bestimmung einer festen zeitlichen Obergrenze ausschließe.

Eine Treuwidrigkeit ergebe sich weiterhin auch nicht daraus, dass es die Beklagte bis 2012 unterlassen habe, eine rechtswirksame Beitragssatzung zu erlassen. Denn aus einer allgemeinen Vernachlässigung ihres Beitragswesens in der Vergangenheit könne nicht der Schluss gezogen werden, dass eine Beitragserhebung auch dann unzulässig sei, wenn sie sich auf eine Vorteilslage beziehe, deren Eintritt weniger als 30 Jahre zurückliege. Nachdem die Beklagte

aufgrund der Nichtigkeit ihrer früheren Abwassersatzungen, worauf sie sich auch ohne entsprechende Feststellung in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren berufen könne, bis zum Inkrafttreten der AbwS 2012 zur Erhebung von Abwasserbeiträgen nicht berechtigt gewesen sei, habe sie ihr Recht zur Beitragserhebung auch nicht verwirkt. Nachdem die früheren Abwassersatzungen der Beklagten unabhängig von einer entsprechenden Erklärung mit Wirkung ex tunc nichtig gewesen seien, verfange die Argumentation des Klägers, wonach die Beklagte mit § 51 Abs. 3 AbwS 2012 die früheren Satzungen nicht rückwirkend aufgehoben habe, sondern lediglich ihre Geltung mit Ablauf des 30.09.2012 beendet habe, nicht.

Das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts stehe auch nicht in Widerspruch zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.11.2015 - 1 BvR 2961/14 -, denn der vom Bundesverfassungsgericht entschiedene Fall beziehe sich auf die mit der baden-württembergischen Rechtslage nicht vergleichbaren Rechtslage in Brandenburg. Der Kläger habe sich zu keinem Zeitpunkt in der Situation befunden, in der eine Heranziehung zu Anschlussbeiträgen aufgrund des Ablaufs der Festsetzungsfrist ausgeschlossen gewesen wäre. Mit dem Beschluss einer wirksamen Abwassersatzung habe der Kläger jederzeit rechnen müssen und somit auch mit seiner Heranziehung zu einem Beitrag.

Im Rahmen der mündlichen Verhandlung wurde die Vertreterin der Beklagten - die Stadtkämmerin Frau Z. - informatorisch angehört. Sie hat ausgeführt, dass die Beklagte nach Kenntnisnahme des Prüfungsberichts der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg vom 04.02.1991 bis zum Inkrafttreten der Abwassersatzung vom 25.07.2012 keine Abwasserbeitragsbescheide mehr erlassen habe. Zuvor sei die Beitragserhebung entweder für ganze Straßenzüge oder aber im Einzelfall bei Erteilung einer Baugenehmigung oder bei Anschluss eines Grundstücks an den Kanal erfolgt und ansonsten wohl unterblieben. Vor ihrer im April 2008 erfolgten Amtsübernahme sei ihre Stelle in der Stadtkämmerei elf Monate lang vakant gewesen. Nach mehrmonatiger Krankheit sei ihr Amtsvorgänger, Herr M., der auch in der Vergangenheit immer wieder krankgeschrieben gewesen sei und psychische Probleme gehabt habe, in den Vorruhestand versetzt worden. Danach sei die Stelle ca. sechs Monate lang nicht

besetzt worden. Eine Amtseinführung oder Übergabe ihres Geschäftsbereichs habe sie nicht erhalten. Vielmehr habe sie praktisch bei Null angefangen. Aufgrund des damals aktuellen Prüfungsberichts der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg vom 22.03.2007, der auf S. 63 die vom Verwaltungsgericht Karlsruhe in seinem Urteil vom 11.09.2014 - 2 K 2326/13 - auf Seiten 2/3 wiedergegebene Passage enthalte, habe sie die Missstände im Abwasserwesen der Beklagten sofort erkannt und eine Aufarbeitung eingeleitet. Sie habe festgestellt, dass die Beklagte in der Vergangenheit bei einer Vielzahl von Grundstücken - Größenordnung 1.000 - keine Abwasserbeiträge erhoben habe. Sie habe eine Projektgruppe gegründet, die vorhandenen Beitragsakten sowie Bauakten ausgewertet, im Laufe der Jahre 2009 und 2010 versucht, die Akten unter Mitwirkung der Bürger zu vervollständigen und eine grundstücksscharfe Datenbank erstellt. Unterstützt worden sei sie dabei von einem externen Kommunalberatungsbüro, der Fa. A. Ab August 2010 seien dann Informationsschreiben an die Bürger versandt worden, dass die Beklagte beabsichtige, die noch nicht erhobenen Anschlussbeiträge zu erheben.

Die Akten des Beklagten und die Gerichtsakten des Verwaltungsgerichts Karlsruhe sowie die beigezogenen Akten aus dem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe - 2 K 2326/13 - waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf sowie auf die gewechselten Schriftsätze der Beteiligten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung des Klägers ist nach Zulassung durch den Senat statthaft und auch im Übrigen zulässig. Insbesondere ist sie mit einer ausreichenden Begründung versehen; die ergänzende Bezugnahme des Klägers auf das Vorbringen im Berufungszulassungsverfahren ist zulässig (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.06.1998 - 9 C 6.98 -, juris, Rn. 14; Bader, in: ders./Funke-Kaiser u.a., VwGO, 5. Aufl. 2011, § 124a, Rn. 39).

Die Berufung ist auch begründet. Der Abwasserbeitragsbescheid der Beklagten vom 15.08.2013 und der Widerspruchsbescheid des Landratsamts Calw vom

17.02.2016 sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Daher waren die angefochtenen Bescheide aufzuheben und das klageabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts zu ändern.

I. Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung des Abwasserbeitrags gegenüber dem Kläger sind § 2 Abs. 1, § 20 Abs. 1, §§ 29 ff. des baden-württembergischen des Kommunalabgabengesetzes (KAG) vom 17. März 2005 i.V.m. den §§ 22 - 36 der Satzung der Beklagten über die örtliche Abwasserbeseitigung (Abwassersatzung - AbwS) vom 25. Juli 2012 (im Folgenden: AbwS 2012).

Nach § 22 Satz 1 AbwS 2012 erhebt die Stadt zur teilweisen Deckung ihres Aufwands für die Anschaffung, Herstellung und den Ausbau der öffentlichen Abwasseranlagen einen Abwasserbeitrag. Nach § 23 Abs. 1 Satz 1 AbwS 2012 unterliegen der Beitragspflicht Grundstücke, für die eine bauliche oder gewerbliche Nutzung festgesetzt ist, wenn sie bebaut oder gewerblich benutzt werden können. Gemäß § 24 Abs. 1 AbwS 2012 ist Beitragsschuldner, wer im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheids Eigentümer des Grundstücks ist. Der Beitrag bemisst sich nach der Nutzungsfläche (§§ 25 - 31 AbwS 2012), der Beitragssatz ist in § 33 AbwS 2012 geregelt. Nach § 34 Abs. 1 Nr. 1 AbwS 2012 entsteht die Beitragsschuld in den Fällen des § 23 Abs. 1, sobald das Grundstück an den öffentlichen Kanal angeschlossen werden kann. Gemäß § 35 wird der Abwasserbeitrag einen Monat nach Bekanntgabe des Abgabebescheids fällig.

II. Unter Zugrundelegung dieser Vorschriften steht die rechnerisch richtige Ermittlung und Festsetzung des Abwasserbeitrags für die klägerischen Grundstücke Flst.-Nrn. xxxxx und xxxxxx (Rxxxxxxxweg xx) nicht in Streit; der Senat hat auch keine Anhaltspunkte für eine rechtswidrige Anwendung der § 2 Abs. 1, § 20 Abs. 1, §§ 29 ff. KAG i.V.m. den §§ 22 - 36 AbwS 2012.

1. Für die mit dem angefochtenen Bescheid veranlagten Grundstücke des Klägers ist die abstrakte Beitragsschuld am 01.10.2012 entstanden, weil erst an diesem Tag die hierfür erforderliche satzungsrechtliche Grundlage - die §§ 22 - 36 AbwS 2012 der Beklagten - in Kraft getreten ist (vgl. § 51 Abs. 3 Satz 1

AbwS 2012). Für das Entstehen der abstrakten Beitragsschuld ist es unschädlich, dass die tatsächliche Anschlussmöglichkeit - wie vom Verwaltungsgericht zu Recht herausgearbeitet - bereits (ungefähr) seit der Jahreswende 1989/1990 und damit lange vor dem Inkrafttreten der AbwS 2012 der Beklagten bestanden hat. Denn es ist nicht erforderlich, dass die tatsächliche Vorteilslage (erst) unter der zeitlichen Geltung einer Wasserversorgungssatzung geschaffen wird. Solange zwar in tatsächlicher Hinsicht eine Anschlussmöglichkeit - und damit eine potentielle Vorteilslage - besteht, aber (noch) keine satzungsrechtliche Grundlage für eine Beitragserhebung existiert, kann keine Beitragsschuld entstehen. In einem solchen Fall entsteht die Beitragsschuld erst mit der Schaffung der für eine Beitragserhebung erforderlichen satzungsrechtlichen Grundlage (vgl. Senatsurteil vom 14.03.1996 - 2 S 1560/93 -, juris, Rn. 19). Dies gilt nicht nur dann, wenn frühere Satzungen nichtig waren, sondern auch dann, wenn früher überhaupt keine öffentlich-rechtliche Abgabensatzung existiert hat. Denn das Entstehen der abstrakten Beitragsschuld setzt neben dem Vorhandensein einer nutzbaren öffentlichen Einrichtung und einem bebaubaren Grundstück, das tatsächlich und rechtlich an diese Einrichtung angeschlossen werden kann, das Vorhandensein einer wirksamen Beitragssatzung voraus (vgl. Senatsurteil vom 27.02.1992 - 2 S 1328/90 -, juris, Rn. 18 f.). Erst wenn diese drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind, entsteht die abstrakte Beitragsschuld (vgl. Senatsurteil vom 31.03.2014 - 2 S 2366/13 -, juris, Rn. 29).

2. Entgegen der Auffassung des Klägers ist vorliegend auch die Festsetzungsverjährung nicht eingetreten.

Der Senat teilt in diesem Zusammenhang nicht die Rechtsauffassung des Klägers, dass die Beklagte mangels rechtswirksamer Nichtigkeitsfeststellung der AbwS 1984 verpflichtet gewesen wäre, trotz erkannter Ungültigkeit deren Wirksamkeit in einem Festsetzungsverfahren mit der Folge zu unterstellen, dass daran anknüpfend die Festsetzungsverjährung hätte eintreten können. Denn entgegen der Auffassung des Klägers kann sich die Ungültigkeit einer Satzung nicht - gewissermaßen fiktiv - auf die Verjährung auswirken (vgl. Senatsurteile vom 28.09.1995 - 2 S 3068/94 - und - 2 S 3069/94 -, juris, Rn. 27), weil der Lauf der Verjährungsfrist gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 4c KAG i.V.m. § 170 Abs. 1 AO

an das Entstehen der abstrakten Beitragsschuld anknüpft (vgl. BVerwG, Urteil vom 10.12.1993 - 8 C 59.91 -, juris, Rn. 17; Senatsurteile vom 21.04.1994 - 2 S 1854/92 -, juris, Rn. 31 und vom 19.09.2002 - 2 S 976/02 -, juris, Rn. 17; Thür-OVG, Beschluss vom 28.08.2008 - 4 EO 405/08 -, juris, Rn. 4; Faiß, Das Kommunalabgabenrecht in BW, Bd. 1, § 3 KAG, Rn. 27 [Stand August 2016]).

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 4c KAG i.V.m. § 169 Abs. 2 Nr. 2 AO beträgt die Festsetzungsfrist vier Jahre. Sie beginnt gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 4c KAG i.V.m. § 170 Abs. 1 AO mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Abgabe entstanden ist, und endet im Falle der Ungültigkeit einer Satzung nicht vor Ablauf eines Jahres nach Bekanntmachung einer neuen Satzung. Da die abstrakte Beitragsschuld hier erst am 01.10.2012 entstanden ist, begann der Lauf der Festsetzungsfrist mit Beginn des Jahres 2013. Nachdem der angefochtene Bescheid bereits am 15.08.2013 erlassen und dem Kläger am 17.08.2013 zugestellt worden ist, ist Festsetzungsverjährung vorliegend nicht eingetreten.

III. Die angefochtenen Bescheide sind hier aber deswegen rechtswidrig, weil die Heranziehung des Klägers zu dem Abwasserbeitrag gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG) verstößt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 -, BVerfGE 133, 143-163). Der Senat hat inzwischen (anders als noch im Urteil vom 31.03.2014 - 2 S 2366/13 -, juris, Rn. 23) Bedenken, ob das baden-württembergische Kommunalabgabengesetz, soweit es nach dem Eintritt der Vorteilslage eine zeitlich unbegrenzte Heranziehung erlaubt, ohne gesetzliche Bestimmung einer zeitlichen Höchstgrenze für die Beitragserhebung dem genannten verfassungsrechtlichen Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit entspricht (zweifelnd ebenfalls: Faiß, Das Kommunalabgabenrecht in BW, Bd. 1, § 32 KAG, Rn. 3 [Stand Oktober 2014] sowie Driehaus, KStZ 2014, 181, 182, dazu im Folgenden 1.). Diese Bedenken kommen jedoch vorliegend nicht entscheidungserheblich zum Tragen, weil die Heranziehung des Klägers unabhängig davon schon gegen den auch im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben verstößt (dazu 2.).

1. Nach § 32 Abs. 1 KAG

„entsteht die Beitragsschuld, sobald das Grundstück an die Einrichtung (§ 20 Abs. 1 KAG) oder den Teil der Einrichtung (§ 29 Abs. 1 KAG) angeschlossen werden kann, in den Fällen des § 29 Abs. 2 KAG in dem Zeitpunkt, der in der ortsüblichen Bekanntgabe als Zeitpunkt der technischen Fertigstellung des Ausbaus genannt ist, in den Fällen des § 29 Abs. 3 KAG mit dem Eintritt der Änderung in den Grundstücksverhältnissen, frühestens jedoch mit In-Kraft-Treten der Satzung. Die Satzung kann einen späteren Zeitpunkt bestimmen.“

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 4c KAG

„sind auf die Kommunalabgaben die folgenden Bestimmungen der Abgabenordnung sinngemäß anzuwenden, soweit sie sich nicht auf bestimmte Steuern beziehen und soweit nicht dieses Gesetz besondere Vorschriften enthält:

(...)

Nr. 4c) aus dem Vierten Teil - Durchführung der Besteuerung - über die Festsetzungs- und Feststellungsverfahren (...) § 170 Abs. 1 bis 3, § 171 Abs. 1 bis 3, Abs. 3a mit der Maßgabe, dass im Falle der Ungültigkeit einer Satzung die Festsetzungsfrist nicht vor Ablauf eines Jahres nach Bekanntmachung einer neuen Satzung endet (...).“

Die Regelung des § 32 Abs. 1 KAG erlaubt, Beiträge zeitlich unbegrenzt nach dem Eintritt der Vorteilslage festzusetzen. Denn ohne wirksame Satzung - und auf eine solche kommt es nach oben unter II. Gesagtem an - kann eine Beitragsschuld nicht entstehen und deshalb eine daran anknüpfende Verjährungsfrist auch nicht in Lauf gesetzt werden. Das baden-württembergische Landesrecht setzt der Erhebung von Beiträgen, die einen einmaligen Ausgleich für die Erlangung eines Vorteils durch Anschluss an eine Einrichtung schaffen sollen, derzeit keine bestimmte zeitliche Höchstgrenze, falls die maßgeblichen Satzungen - wie hier - zunächst nichtig waren und erst später durch eine rechtswirksame Satzung ersetzt worden sind. Es lässt damit in diesen Fällen - entgegen dem verfassungsrechtlichen Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit - das berechtigte Interesse des Bürgers, in zumutbarer Zeit Klarheit darüber zu gewinnen, ob und in welchem Umfang er die erlangten Vorteile durch Beiträge ausgleichen muss, unberücksichtigt (ebenso für die vergleichbare Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern: BVerwG, Urteil vom 15.04.2015 - 9 C 19.14 -, juris, Rn. 10). Der Gesetzgeber hat damit keinen Ausgleich zwi-

schen der Erwartung der Beitragspflichtigen auf den Eintritt der Festsetzungsverjährung und dem berechtigten öffentlichen Interesse an einem finanziellen Beitrag für die Erlangung individueller Vorteile aus dem Anschluss an die Entwässerungsanlage getroffen. Dies begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken.

In seinem Beschluss vom 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 - hat das Bundesverfassungsgericht Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc Spiegelstrich 2 des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 28.12.1992 (im Folgenden BayKAG) wegen eines Verstoßes gegen Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gebot der Rechtssicherheit als wesentlichem Bestandteil des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzips für verfassungswidrig erklärt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 -, BVerfGE 133, 143-163, juris, Rn. 40). Dort war folgendes geregelt:

„Soweit gesetzlich nicht anders bestimmt, sind in ihrer jeweils geltenden Fassung vorbehaltlich Absatz 6 folgende Bestimmungen der Abgabenordnung entsprechend anzuwenden:

(...)

Nr. 4b) cc) aus dem Vierten Teil - Durchführung der Besteuerung - über das Festsetzungs- und Feststellungsverfahren § 170 Abs. 1 mit der Maßgabe,

- dass die Festsetzungsfrist dann, wenn die Forderung im Zeitpunkt des Entstehens aus tatsächlichen Gründen noch nicht berechnet werden kann, erst mit Ablauf des Kalenderjahres beginnt, in dem die Berechnung möglich ist und
- dass im Fall der Ungültigkeit einer Satzung die Festsetzungsfrist erst mit Ablauf des Kalenderjahres zu laufen beginnt, in dem die gültige Satzung bekanntgemacht worden ist, (...).“

Zu dieser Regelung hat das Bundesverfassungsgericht Folgendes ausgeführt (a.a.O., juris, Rn. 41 ff.):

„Rechtssicherheit und Vertrauensschutz gewährleisten im Zusammenwirken mit den Grundrechten die Verlässlichkeit der Rechtsordnung als wesentliche Voraussetzung für die Selbstbestimmung über den eigenen Lebensentwurf und seinen Vollzug. Die Bürgerinnen und Bürger sollen die ihnen gegenüber möglichen staatlichen Eingriffe voraussehen und sich dementsprechend einrichten können. Dabei knüpft der Grundsatz des Vertrauensschutzes an ihr berechtigtes Vertrauen in bestimmte Regelungen an. Er besagt, dass sie sich auf die Fortwirkung bestimmter Regelungen in gewissem Umfang verlassen dürfen. Das Rechtsstaatsprinzip

gewährleistet darüber hinaus aber unter bestimmten Umständen Rechtssicherheit auch dann, wenn keine Regelungen bestehen, die Anlass zu spezifischem Vertrauen geben, oder wenn Umstände einem solchen Vertrauen sogar entgegenstehen. Es 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. Als Elemente des Rechtsstaatsprinzips sind Rechtssicherheit und Vertrauensschutz eng miteinander verbunden, da sie gleichermaßen die Verlässlichkeit der Rechtsordnung gewährleisten.

Für die Auferlegung einer Beitragspflicht zum Vorteilsausgleich in Anknüpfung an zurückliegende Tatbestände ist die Regelung einer Verjährung als abschließende Zeitgrenze, bis zu der Beiträge geltend gemacht werden können, verfassungsrechtlich geboten. Dem Gesetzgeber obliegt es, einen Ausgleich zu schaffen zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an Beiträgen für solche Vorteile einerseits und dem Interesse des Beitragsschuldners andererseits, irgendwann Klarheit zu erlangen, ob und in welchem Umfang er zu einem Beitrag herangezogen werden kann.

Ausdruck der Gewährleistung von Rechtssicherheit sind auch Verjährungsregelungen. Sie sollen sicherstellen, dass Einzelne nach Ablauf einer bestimmten Frist nicht mehr mit Forderungen überzogen werden. Die Verjährung von Geldleistungsansprüchen der öffentlichen Hand soll einen gerechten Ausgleich zwischen dem berechtigten Anliegen der Allgemeinheit an der umfassenden und vollständigen Realisierung dieser Ansprüche auf der einen Seite und dem schutzwürdigen Interesse der Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite bewirken, irgendwann nicht mehr mit einer Inanspruchnahme rechnen zu müssen und entsprechend disponieren zu können. Während das staatliche Interesse an der vollständigen Durchsetzung von Geldleistungspflichten vornehmlich von den Grundsätzen der richtigen Rechtsanwendung und der materiellen Gerechtigkeit (Belastungsgleichheit) sowie von fiskalischen Erwägungen getragen wird, steht dem auf Seiten der Bürger das Prinzip der Rechtssicherheit gegenüber. Dabei ist es den Verjährungsregelungen eigen, dass sie ohne individuell nachweisbares oder typischerweise vermutetes, insbesondere ohne betätigtes Vertrauen greifen. Sie schöpfen ihre Berechtigung und ihre Notwendigkeit vielmehr aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit, demzufolge Einzelne auch gegenüber dem Staat die Erwartung hegen dürfen, irgendwann nicht mehr mit einer Geldforderung überzogen zu werden, wenn der berechtigte Hoheitsträger über einen längeren Zeitraum seine Befugnis nicht wahrgenommen hat.

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. (...)

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.“

Ebenso wie die vom Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 05.03.2013 für verfassungswidrig erklärte bayerische Regelung erlaubt § 3 Abs. 1 Nr. 4c KAG nach dem Eintritt der Vorteilslage die zeitlich unbegrenzte Festsetzung von Beiträgen. Insofern sind die beiden Regelungen miteinander vergleichbar (in diese Richtung schon Senatsurteil vom 31.03.2014 - 2 S 2366/13 -, juris, Rn. 23). Dass § 3 Abs. 1 Nr. 4c KAG im Gegensatz zu Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc Spiegelstrich 2 BayKAG eine Regelung zum Ende der Festsetzungsfrist und nicht zum Fristbeginn trifft, dürfte angesichts des jeweils maßgeblichen Anknüpfungspunkts an die Bekanntmachung einer gültigen Satzung nichts an dem vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Umstand ändern, dass der Gesetzgeber damit den Ausgleich zwischen der Erwartung der Beitragspflichtigen auf den Eintritt der Festsetzungsverjährung und dem berechtigten öffentlichen Interesse an einem finanziellen Beitrag für die Erlangung individueller Vorteile aus dem Anschluss an die Entwässerungsanlage verfehlt und in verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbarer Weise einseitig zu Lasten der Beitragsschuldner entschieden hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 -, BVerfGE 133, 143-163, juris, Rn. 40).

Die Bedenken des Senats gegen das Fehlen einer gesetzlichen Höchstgrenze der Beitragsheranziehung werden bestätigt durch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 03.09.2013 (- 1 BvR 1282/13 -, juris) und vom 12.11.2015 (- 1 BvR 2961/14 -, juris). Beide Entscheidungen betreffen § 8 Abs. 7 Satz 2 des KAG Brandenburg in der Fassung vom 17.12.2003, welcher - insoweit mit § 32 Abs. 1 KAG vergleichbar - bestimmt, dass die Beitragspflicht frühestens mit dem Inkrafttreten der rechtswirksamen Satzung entsteht, wobei die Satzung einen späteren Zeitpunkt bestimmen kann. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht die brandenburgische Regelung wegen Verstoßes gegen das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot für verfassungswidrig erklärt und stellt

sich dieses Rückwirkungsproblem nach der baden-württembergischen Rechtslage nicht, weil nach dem KAG Baden-Württemberg für die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht - anders als nach brandenburgischer Rechtslage (dazu BVerfG, Beschluss vom 12.11.2015 - a.a.O., Rn. 45 unter Hinweis auf die Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg) - seit jeher nicht die erste Beitragssatzung mit formellem Geltungsanspruch, sondern die erste rechtswirksame Beitragssatzung maßgeblich ist (vgl. Senatsurteile vom 27.02.1992 - 2 S 1328/90 -, juris, Rn. 18 und vom 31.03.2014 - 2 S 2366/13 -, juris, Rn. 27), mit der Konsequenz, dass auch die Festsetzungsverjährung erst mit Inkrafttreten einer rechtswirksamen Satzung zu laufen beginnt. § 32 Abs. 1 KAG eröffnet damit, anders als § 8 Abs. 7 Satz 2 des KAG Brandenburg i.d.F. vom 17.12.2003, nicht die vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Möglichkeit, einen Beitragsschuldner trotz eingetretener Festsetzungsverjährung erneut zu einem Beitrag heranzuziehen. Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss vom 03.09.2013 (- 1 BvR 1282/13 -, juris, Rn. 6) bestätigt, dass auch die mit § 32 Abs. 1 KAG vergleichbare Regelung des § 8 Abs. 7 Satz 2 KAG Brandenburg unabhängig von dem dargestellten Rückwirkungsproblem deshalb verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, weil sie eine zeitlich unbegrenzte Festsetzung von Beiträgen nach Erlangung des Vorteils ermöglicht.

Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet es, die Interessen des Bürgers völlig unberücksichtigt zu lassen und ganz von einer Regelung abzusehen, die der Erhebung einer Abgabe eine bestimmte zeitliche Grenze setzt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 - BVerfGE 133, 143, juris, Rn. 42 ff.). Dies gilt - unabhängig von dem vom Bundesverfassungsgericht konkret entschiedenen Fall - für das gesamte Beitragsrecht (BVerwG, Urteil vom 15.04.2015 - 9 C 19.14 -, juris, Rn. 9).

Danach ist es Aufgabe des Gesetzgebers, in Wahrnehmung seines weiten Gestaltungsspielraums einen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen einerseits der Allgemeinheit an der Beitragserhebung und andererseits der Beitragspflichtigen an einer zeitlich nicht unbegrenzten Inanspruchnahme zu

schaffen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt maßgeblich darauf ab, dass es dem Gesetzgeber trotz seines weiten Gestaltungsspielraums verboten ist, ganz von einer zeitlichen Begrenzung abzusehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 - BVerfGE 133, 143, juris, Rn. 46 sowie unter expliziter Herausarbeitung der tragenden Rechtssätze des Bundesverfassungsgerichts: BVerwG, Beschluss vom 08.03.2017 - 9 B 19.16 -, juris, Rn. 43 f.). Dementsprechend hatte die Verfassungsbeschwerde im vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Verfahren auch nicht wegen der im dortigen Fall zwischen der Vorteilserlangung und der beitragsrechtlichen Heranziehung verstrichenen Zeit, sondern deshalb Erfolg, weil im bayerische Landesrecht überhaupt keine zeitliche Grenze für die Abgabenerhebung bestimmt war (so unter expliziter Herausarbeitung der tragenden Rechtssätze des Bundesverfassungsgerichts: BVerwG, Urteil vom 15.04.2015 - 9 C 19.14 -, juris, Rn. 17).

Ausgehend hiervon steht dem Gesetzgeber bei der Wahrnehmung seines Gestaltungsauftrages eine Vielzahl von Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 05.03.2013 - 1 BvR 2457/08 -, BVerfGE 133, 143-163, juris, Rn. 49 f.). Zur Bestimmung der erforderlichen Höchstgrenze dürfte ein schematischer Rückgriff auf die 30-jährige Verjährungsfrist des § 53 Abs. 2 Satz 1 LVwVfG allerdings ausscheiden (vgl. BVerwG, Urteil vom 15.04.2015 - 9 C 19.14 -, juris, Rn. 13; BVerwG, Beschluss vom 08.03.2017 - 9 B 19.16 -, juris, Rn. 45).

Soweit sich die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts auf die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden verfassungsrechtlichen Gebote beziehen, kommt ihnen gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG Bindungswirkung auch für das vorliegende Verfahren zu (vgl. Heusch, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 31, Rn. 58 f. m.w.N.; Lechner/Zuck, BVerfGG, 6. Aufl. 2011, § 31, Rn. 30 m.w.N.). Die Bindungswirkung reicht jedoch nicht so weit, dass die Feststellung der Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit bzw. Unvereinbarkeit einer Norm sowie daran anknüpfender Folgen zugleich auch inhaltsgleiche oder -ähnliche Normen anderer Gesetzgeber erfasst. Diese bleiben unberührt und sind u.a.

von den Gerichten zu beachten, die hierbei jedoch an die Auslegung und Anwendung durch das Bundesverfassungsgericht gebunden sind. Daraus folgt, dass eine inhaltsgleiche Norm dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG oder dem Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg nach Art. 68 Abs. 1 Nr. 3 LV vorzulegen ist, falls die Zugrundelegung der bindenden verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Annahme auch ihrer Verfassungswidrigkeit führt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.05.2017 - 9 B 71.16 -, juris, Rn. 7 m.w.N.).

Gleichwohl ist eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht oder an den Verfassungsgerichtshof nicht geboten, wenn es auf die Wirksamkeit einer Norm in dem konkreten Verfahren nicht entscheidungserheblich ankommt. In einem solchen Fall wäre die Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG bzw. nach Art. 68 Abs. 1 Nr. 3 LV bereits unzulässig (vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 100, Rn. 16 m.w.N.; Oebbecke, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, B, Rn. 57). So liegt es hier.

2. Denn unabhängig von der Unzulässigkeit der gerichtlichen Bestimmung der erforderlichen Höchstgrenze ist die (nicht schematische) Anwendung des Grundsatzes unzulässiger Rechtsausübung im konkreten Einzelfall - so auch hier - zulässig und geboten. Die Gerichte sind unabhängig vom Bestehen eines gesetzgeberischen Gestaltungsauftrags dazu berufen, dem Verfassungsrecht bei der Anwendung des einfachen Gesetzesrechts im Einzelfall zur Geltung zu verhelfen. Dies gilt auch dann, wenn dem Gesetzgeber bei der Erfüllung seiner Aufgabe, in Wahrnehmung seines weiten Gestaltungsspielraums einen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen einerseits der Allgemeinheit an der Beitragserhebung und andererseits der Beitragspflichtigen an einer zeitlich nicht unbegrenzten Inanspruchnahme zu schaffen, mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, den verfassungsrechtlich gebotenen Ausgleich herbeizuführen (vgl. OVG Nordrh.-Westf., Urteil vom 24.11.2017 - 15 A 1812/16 -, juris, Rn. 73; OVG Rheinl.-Pf., Urteil vom 06.11.2017 - 6 A 11831/16 -, juris, Rn. 36 ff.; Martensen, LKV 2014, 446, 450; ähnlich unter Betonung von Gründen des Vertrauensschutzes Faiß, Das Kommunalabgabenrecht in BW, Bd. 1, § 2 KAG, Rn. 14 [Stand November 2012]).

Der Grundsatz von Treu und Glauben gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts (vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 14. April 1978 - 4 C 6.76 -, vom 16. Mai 2000 - 4 C 4.99 - und vom 20.03.2014 - 4 C 11.13 -, jeweils juris; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 53, Rn. 41 und Rn. 57). Unabhängig von der Frage, ob sich durch seine Anwendung die Anforderungen des rechtsstaatlichen Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit und damit die Verfassungsmäßigkeit der in Rede stehenden Regelungen des baden-württembergischen KAG sicherstellen lassen, ist die Erhebung eines Abwasserbeitrags jedenfalls dann unzulässig, wenn sie im konkreten Einzelfall gegen Treu und Glauben verstößt.

Der Grundsatz von Treu und Glauben wird anhand von Fallgruppen konkretisiert. Neben der - vorliegend schon aus tatsächlichen Gründen nicht gegebenen - Fallgruppe der Verwirkung (dazu a), deren Anwendbarkeit im Abwasserbeitragsrecht offen bleiben kann (kritisch für das Sanierungsrecht insoweit BVerwG, Urteil vom 20.03.2014 - 4 C 11/13 -, juris, Rn. 30), kann die Geltendmachung eines Rechts auch nach der Fallgruppe der unzulässigen Rechtsausübung ausgeschlossen sein (dazu b).

a) Die Annahme der Verwirkung eines Rechts setzt voraus, dass seit der Möglichkeit der Geltendmachung eines Rechts längere Zeit verstrichen ist (Zeitmoment) und dass besondere Umstände hinzutreten, die die verspätete Geltendmachung als treuwidrig erscheinen lassen (Umstandsmoment), was insbesondere dann der Fall ist, wenn der Verpflichtete infolge eines bestimmten Verhaltens des Berechtigten darauf vertrauen durfte, dass dieser das Recht nach so langer Zeit nicht mehr geltend machen werde (Vertrauensgrundlage), der Verpflichtete ferner tatsächlich darauf vertraut hat, dass das Recht nicht mehr ausgeübt werde (Vertrauenstatbestand) und er sich infolgedessen in seinen Vorkehrungen und Maßnahmen so eingerichtet hat, dass ihm durch die verspätete Durchsetzung des Rechts ein unzumutbarer Nachteil entstehen würde (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.02.1974 - III C 115.71 -, juris, Rn. 18; BVerwG, Urteil vom 20.03.2014 - 4 C 11/13 -, juris, Rn. 30; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs,

VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 53, Rn. 23; Engels, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2014, § 53, Rn. 13; Ziekow, VwVfG, 3. Aufl. 2013, § 53, Rn. 23).

Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht gegeben, denn unabhängig von der Frage des Vorliegens des ausreichenden Zeitmoments fehlt es jedenfalls am Vorliegen des Umstandsmoments, denn der Kläger hat schon nicht substantiiert dargelegt, dass er infolge eines Verhaltens der Beklagten darauf vertraut hat, dass die Beklagte das Recht zur Beitragserhebung nicht mehr geltend machen würde und er im Vertrauen auf deren langjährige Untätigkeit schutzwürdige Dispositionen getroffen hat. Derartiges ist auch sonst nicht ersichtlich.

b) Der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung ist eine von Amts wegen zu berücksichtigende Einwendung, die der Erhebung eines Abwasserbeitrags auch dann entgegensteht, wenn sich der Betroffene hierauf nicht beruft. Dieser Einwand greift dabei nicht erst dann ein, wenn seit dem Entstehen der Vorteilslage mehr als 30 Jahre vergangen sind. Vielmehr kann die Beitragserhebung nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls auch schon zuvor treuwidrig sein und eine unzulässige Rechtsausübung darstellen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.03.2014 - 4 C 11.13 -, juris, Rn. 34).

Die Ausübung eines Rechts kann unzulässig sein, wenn dem Berechtigten eine Verletzung eigener Pflichten zur Last fällt und die Ausübung des Rechts aufgrund dieser eigenen Pflichtenverletzung treuwidrig erscheint. Treuwidrig ist die Abgabenerhebung, wenn es aufgrund einer Pflichtverletzung der Gemeinde unter Berücksichtigung der gesamten Umstände des Einzelfalls nicht mehr zumutbar erscheint, den Bürger mit der Beitragserhebung zu konfrontieren (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.03.2014 - 4 C 11.13 -, juris, Rn. 31). Für die Annahme einer Treuwidrigkeit reicht zwar - wie bei der Fallgruppe der Verwirkung - jeweils für sich genommen weder ein längerer Zeitablauf aus noch eine bloße Untätigkeit der Gemeinde noch das Vorliegen rein interner Organisationsmängel, wie z.B. ungenügender Personaleinsatz oder die haushaltsrechtswidrige Nichterhebung fälliger Kommunalabgaben (entsprechend zur Verwirkung vgl. Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 53, Rn. 24 m.w.N.; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 53, Rn. 46 f.). In ihrer Kumulation

können die Pflichtverletzungen jedoch ein solches Maß an Pflichtwidrigkeit annehmen, dass die Rechtsausübung - vor allem nach Vergehen einer langen Zeit zwischen dem Eintritt der Vorteilslage und der Beitragserhebung - unabhängig von einem konkret betätigten Vertrauen des Betroffenen unzulässig sein kann, insbesondere wenn sich das pflichtwidrige Verhalten der Gemeinde negativ auf Rechte oder Rechtsgüter des betroffenen Bürgers ausgewirkt haben kann. Die Pflichtverletzung der Gemeinde kann dabei auch in einem qualifizierten Unterlassen bestehen. Wann das der Fall ist, muss nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls entschieden werden. Zugrunde zu legen ist dabei ein enger Maßstab (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.03.2014 - 4 C 11.13 -, juris, Rn. 31 f.; Senatsurteile vom 27.01.2015 - 2 S 1840/14 -, juris, Rn. 46 f., vom 20.03.2015 - 2 S 1327/14 -, juris, Rn. 53 f. und vom 21.06.2017 - 2 S1946/16 -, juris, Rn. 53 f.).

Nach diesen Maßstäben ist die Beitragserhebung der Beklagten vorliegend als treuwidrig anzusehen, denn der Beklagten fallen mehrere lang andauernde, zum Teil qualifizierte Pflichtverletzungen zur Last (dazu unten bb), die es nach einer Gesamtwürdigung der Umstände des konkreten Einzelfalls nicht mehr als zumutbar erscheinen lassen, den Kläger zu dem mit Beitragsbescheid vom 15.08.2013 festgesetzten Abwasserbeitrag in Höhe von 7.395,90 EUR heranzuziehen (dazu unten cc). Auf die - letztendlich bis zur professionellen internen und externen Aufarbeitung im Jahr 2009 - jahrzehntelang bestehenden Missstände der Verwaltung der Beklagten im Bereich des Wasser-/Abwasserbeitragswesens (dazu im Einzelnen sogleich aa) hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe bereits im Urteil vom 11.09.2014 (- 2 K 2326/13 -, juris, Rn. 20) hingewiesen. Sie sind zwischen den Beteiligten auch unstreitig.

aa) Nach den vorliegenden Unterlagen und den Angaben der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung steht zur Überzeugung des Senats fest, dass im Bereich des Wasser-/Abwasserbeitragswesens der Beklagten insbesondere in folgenden Bereichen erhebliche langjährige Missstände bestanden:

- Abwassersatzungsrecht, insbesondere mit Blick auf die fehlerhafte Globalberechnung,

- Art und Weise der Beitragserhebung im Gemeindegebiet,
- Aktenführung und Dokumentation,
- verwaltungsinterner Organisationsmangel durch unzureichende Personalausstattung der Stadtkämmerei.

(1) Langjährige Mängel des Wasser-/Abwasserbeitragswesens der Beklagten bestanden bis zur Schaffung neuen Satzungsrechts am 25.07.2012 in deren Abwassersatzungsrecht. Zu Recht geht die Beklagte insoweit davon aus, dass ihre Satzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung vom 25. Juli 1984 (im Folgenden: AbwS 1984) unwirksam war. Zwar lag dieser Satzung entsprechend der Rechtsprechung des Senats eine Globalberechnung zugrunde. Diese war aber unzureichend, da die bis 1993 prognostizierten Herstellungskosten (Teilbetrag Abwasserkanal und biologischer Teil Klärwerk) unzutreffend berechnet waren. Mangels ordnungsgemäßer Kalkulationsgrundlage und fehlender Ermessensausübung des Gemeinderats hinsichtlich einzelner Aspekte der Globalberechnung litt die AbwS 1984 an einem zu ihrer Nichtigkeit führenden Mangel (vgl. Senatsbeschlüsse vom 17.07.1984 - 2 S 1352/81 -, BWVPr 1984, 278, vom 27.11.1989 - 2 S 2097/89 -, VBIBW 1990, 306 und vom 14.05.1990 - 2 S 1372/88 -, juris, Rn. 17; Birk, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Teil III, § 8 [Beiträge] Stand: Mrz. 2006, Rn. 674). Dass dies in Bezug auf die konkrete Satzung der Beklagten bislang gerichtlich nicht festgestellt wurde, ändert nichts an der Nichtigkeit der AbwS 1984, denn diese Folge tritt eo ipso ein (vgl. BVerwG, Beschluss vom 06.05.1993 - 4 N 2.92 -, juris, Rn. 17; v. Albedyll, in: Bader u.a., VwGO, 5. Aufl. 2011, § 47, Rn. 119).

Auf die Fehlerhaftigkeit der Globalberechnung 1984 wurde die Beklagte erstmals bereits im Prüfungsbericht der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (im Folgenden: GPA) vom 04.02.1991 hingewiesen und zur Überarbeitung mit anschließender erneuter Beschlussfassung des Gemeinderats aufgefordert (Rn. 25, 27). Weitere entsprechende Hinweise und Aufforderungen folgten in den Prüfungsberichten der GPA vom 30.09.1993 (Rn. 30) und vom 19.02.1996 (Rn. 34). Im Prüfungsbericht der GPA vom 15.12.1999 wurde die Untätigkeit der Beklagten erneut gerügt und sie eindringlich und unter Hinweis „auf das

bereits seit Jahren bestehende erhebliche Prozessrisiko“ zur alsbaldigen Aktualisierung der Globalberechnung aufgefordert (a.a.O, Rn. 50). Eine solche Unterblieb bis zur Fortschreibung im Jahr 2007.

Bereits nach Kenntnisnahme des Prüfungsberichts vom 04.02.1991 erließ die Beklagte bewusst keine auf die AbwS 1984 gestützten Beitragsbescheide mehr. Vielmehr hob sie - wie sich S. 21 der Niederschrift über die nichtöffentliche Sitzung des Gemeinderats am 08.02.2012 entnehmen lässt - auf Anraten ihres damaligen Bevollmächtigten mit Blick auf die fehlende Fortschreibung der Globalberechnung 1984 auf den Widerspruch eines Betroffenen hin bereits im Jahr 1993 einen Abwasserbeitragsbescheid auf.

Demnach war der Beklagten spätestens nach Kenntnisnahme des Prüfungsberichts der GPA vom 04.02.1991 bewusst, dass keine gültige Abwassersatzung vorlag. Gleichwohl unterließ sie es, die gebotene Globalberechnung 1984 fortzuschreiben und auf dieser Grundlage gültiges Satzungsrecht zu schaffen. Zwar mag von Treuwidrigkeit nicht immer schon dann auszugehen sein, wenn die Gemeinde eine als ungültig erkannte Satzung pflichtwidrig nicht zeitnah aufhebt (so BVerwG, Urteil vom 20.03.2014 - 4 C 11.13 -, juris, Rn. 32 zur entgegen § 162 Abs. 1 BauGB nicht rechtzeitig erfolgten Aufhebung einer Sanierungssatzung). Jedoch weist der vorliegende Einzelfall die Besonderheit auf, dass die Beklagte zur Überzeugung des Senats die Missstände in ihrem Abwasserwesen zumindest im Zeitraum von 1991 (nach Kenntnisnahme des Prüfungsberichts der GPA vom 04.02.1991) bis etwa Herbst 2009 (öffentlichkeitswirksame Aufarbeitung ihres Abwasserwesens) trotz z.T. eindringlicher Aufforderungen der GPA - etwa mit Prüfungsbericht vom 15.12.1999 - fortbestehen ließ. Auch nach Kenntnisnahme des Prüfungsberichts der GPA vom 22.03.2007 änderte sich zunächst nichts (vgl. dazu auch unten (4)). In diesem Prüfungsbericht ist auf S. 63 ausgeführt:

„Die Prüfung hat sich schwerpunktmäßig auf den Stand der Veranlagungen bei den Anschlussbeiträgen erstreckt.

Dabei hat sich gezeigt, dass aufgrund der seit Jahrzehnten in diesem Bereich unzureichenden Aktenführung und Dokumentation der Stand der Beitragserhebung nicht abschließend ermittelt werden konnte. Die Prüfung wurde auch

dadurch erschwert, dass der für die Beitragsveranlagung zuständige Stadtkämmerer wenig zur Sachverhaltsaufklärung beitragen konnte. Nach dem bei der Prüfung gewonnenen Eindruck lässt sich allerdings folgendes feststellen:

Aufgrund der vorgefundenen Aktenlage ist davon auszugehen, dass die Anschlussbeiträge von der Stadt in der Vergangenheit nicht vollständig und satzungsgemäß erhoben worden sind. In vielen Fällen wurde der Beitrag entgegen der satzungsrechtlichen Regelung im beplanten oder unbeplanten Innenbereich erst beim tatsächlichen Anschluss des Anwesens an die Kanalisation bzw. Wasserversorgung erhoben. Von den Beitragspflichtigen wurde dann in Einzelfällen geltend gemacht, dass die Festsetzungsverjährung bereits eingetreten sei (z.B. Entwässerungsbeitrag für die F1St.-Nr. xx, xxxxx), woraufhin die Beitragsbescheide aufgehoben werden mussten. Andererseits wurden im Prüfungszeitraum aufgrund der unzureichenden Dokumentation auch Grundstücke veranlagt, die bereits in früheren Jahren schon einmal zum Anschlussbeitrag für die Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung herangezogen worden waren. Aufgrund von Widersprüchen der Beitragspflichtigen mussten diese Veranlagungen ebenfalls wieder aufgehoben werden (z.B. F1St.-Nr. xxxxx, xxxxx).

Es ist davon auszugehen, dass in der Vergangenheit nicht nur in Einzelfällen die Veranlagung von beitragspflichtigen Grundstücken unterblieben ist. Auf die in Anlage 7 aufgeführten Grundstücke wird verwiesen. Aufgrund der unvollständigen und unübersichtlichen Aktenführung bedürfen diese Fälle einer weiteren Überprüfung. Darüber hinaus konnte für eine Vielzahl von Grundstücken die Frage der Beitragserhebung nicht geklärt werden. Für zahlreiche Grundstücke sind nur Entwässerungsbeitragsbescheide aktenkundig; ob eine Veranlagung des Wasserversorgungsbeitrags erfolgt oder aus welchen Gründen diese unterblieben ist, konnte oftmals nicht geklärt werden. Im Blick auf die finanziellen Auswirkungen und die Gleichbehandlung der Abgabepflichtigen ist das Beitragswesen der Stadt grundsätzlich zu ordnen. Darüber hinaus sind für eine rechtmäßige Beitragserhebung zwingend die erforderlichen Grundlagen zu schaffen.“

(2) Ein weiterer langjähriger, bis zum Erhebungsstopp im Jahr 1991 andauernder Mangel im Beitragswesen der Beklagten ist in der Art und Weise ihrer Beitragserhebung im Gemeindegebiet zu sehen. Zunächst einmal erfolgte die Beitragserhebung auf Grundlage der AbwS 1984 nicht einheitlich im ganzen Gemeindegebiet, sondern entweder nach Straßenzügen oder nur einzelfallbezogen (bei Erteilung einer Baugenehmigung oder bei Anschluss an den Kanal), so dass - worauf die GPA in ihrem Prüfungsbericht vom 22.03.2007 hingewiesen hat - die Anschlussbeiträge von der Stadt nicht vollständig und satzungsgemäß erhoben worden sind. Ob die damalige Verwaltungspraxis als willkürlich bezeichnet werden kann, wofür die Aussage im an den Kläger gerichteten Informationsschreiben vom 21.01.2011 sprechen könnte, wonach es sein könne, dass sich in einer Straße der eine Eigentümer an den Kosten für die Herstellung

der Anlagen durch Beitragszahlung beteiligt habe, sein Nachbar jedoch nicht, kann dahinstehen. Denn jedenfalls erfolgte die Beitragserhebung im Gemeindegebiet in einer Vielzahl von Fällen (Größenordnung: 1.000 von 3.000 Grundstücken - vgl. dazu auch die Stellungnahme der Beklagten gegenüber dem Landratsamt Calw vom 04.11.2014 betreffend die Rechtsaufsichtsbeschwerde des Klägers vom 08.10.2014) nicht nach den gesetzlich vorgeschriebenen Kriterien. Mit der damals strukturellen Unordnung im Beitragswesen der Beklagten dürfte auch zusammenhängen, dass die Beklagte - wie im Prüfungsbericht der GPA vom 22.03.2007 festgestellt - in den 1990er-Jahren auf den Widerspruch von Betroffenen hin wiederholt rechtswidrige Beitragsbescheide aufhob.

(3) Im Zusammenhang mit der Art und Weise der Beitragserhebung stehen auch die langjährig bestehenden Mängel in Aktenführung und Dokumentation. Wie sich dem Prüfungsbericht der GPA vom 22.03.2007 entnehmen lässt, konnte der Stand der Beitragserhebung anhand der vorgefundenen Aktenlage nicht abschließend ermittelt werden, insbesondere konnte für eine Vielzahl von Grundstücken die Frage der Beitragserhebung überhaupt nicht geklärt werden. Vielmehr ging die GPA davon aus, dass die Anschlussbeiträge in der Vergangenheit nicht vollständig und satzungsgemäß erhoben worden sind und dass die Veranlagung von beitragspflichtigen Grundstücken nicht nur in Einzelfällen unterblieben ist. Dem an den Kläger gerichteten Informationsschreiben vom 21.01.2011 ist zu entnehmen, dass - auch nach Aufarbeitung des Beitragswesens unter Zuhilfenahme externer Hilfe - für das Grundstück Flst.-Nr. xxxxx des Klägers keine entsprechenden Unterlagen gefunden wurden, weswegen die Beklagte von einer noch nicht erfolgten Beitragserhebung bzgl. der Beitragsarten „Kanalbeitrag“ und „Klärbeitrag“ ausging. Die Beklagte teilte aber zugleich mit, dass nicht ausgeschlossen sei, dass für das klägerische Grundstück doch bereits einmal Beiträge bezahlt worden seien. Laut Prüfungsbericht der GPA vom 22.03.2007 wurden aufgrund der unzureichenden Dokumentation von der Beklagten auch Grundstücke veranlagt, die bereits in früheren Jahren schon einmal zum Anschlussbeitrag für die Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung herangezogen worden waren. Zudem lassen sich der Niederschrift über die nichtöffentliche Gemeinderatssitzung vom 08.02.2012 - Seite 21 f. - ver-

schiedene Fallgruppen zur unzureichenden Aktenführung der Beklagten entnehmen, u.a. hinsichtlich „unklarer Unterlagen“, „indirekter Unterlagen“, „Klärbeiträgen 1977 - 1978“ und „keine Unterlagen vorhanden/ermittelbar“.

(4) Wie bereits oben unter (1) dargestellt, verging nach dem Bekanntwerden des Prüfungsberichts der GPA vom 22.03.2007 bis zur Schaffung gültigen Satzungsrechts am 25.07.2012 ein weiterer, nicht zu vernachlässigender Zeitraum von mehr als fünf Jahren.

Der Senat verkennt nicht, dass es sich bei der Beklagten mit rund 7.500 Einwohnern um eine Kleinstadt mit beschränkten personellen Verwaltungskapazitäten handelt. Der Senat sieht weiterhin, dass sich die neue Stadtkämmerin, Frau Z., nach ihrer Amtsübernahme sogleich der Aufarbeitung des Beitragswesens der Beklagten widmete. Angesichts der langjährigen Untätigkeit der Beklagten in der davor liegenden langen Zeit und der Deutlichkeit und Vehemenz des Prüfungsberichts der GPA vom 22.03.2007 erscheint der Zeitraum bis zur Schaffung gültigen Satzungsrechts am 25.07.2012 gleichwohl unangemessen lang. Insbesondere hätte es der Gemeindeverwaltung der Beklagten obliegen, die Aufgaben des Stadtkämmerers nach Bekanntwerden des GPA-Prüfungsberichts 2007 sogleich anzugehen und damit nicht bis zum im April 2008 erfolgten Amtsantritt der neuen Stadtkämmerin zuzuwarten.

bb) Die soeben dargelegten Missstände im Wasser-/Abwasserbeitragswesen beruhen auf mehreren, z.T. lang andauernden und z.T. qualifizierten Pflichtverletzungen der Beklagten, die sich zumindest teilweise auch auf den Kläger ausgewirkt haben können.

(1) Entgegen der Auffassung des Klägers dürfte eine Pflichtverletzung der Beklagten nicht schon darin zu sehen sein, dass sie es nach erkannter Unwirksamkeit ihrer AbwS 1984 unterließ, rechtswidrige Beitragsbescheide zu erlassen. Zwar ist die Gemeindeverwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht - und damit auch an das kommunale Abwassersatzungsrecht - gebunden und es steht ihr auch keine „Normverwerfungskompetenz“ zu. Gleichwohl dürfte sie nicht verpflichtet gewesen sein, die von ihr als unwirksam erkannte AbwS

1984 weiter anzuwenden (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 15.10.1999 - 1 M 3614/99 -, juris, Rn. 10; BGH, Urteil vom 10.04.1986 - III ZR 209/84 -, juris, Rn. 29; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18 Aufl. 2011, § 4, Rn. 66 ff.). Letztlich kann diese Frage aber offenbleiben (so auch schon Senatsurteil vom 25.06.1992 - 2 S 1447/90 -, juris, Rn. 22). Eine Pflichtverletzung der Beklagten ist jedenfalls darin zu sehen, dass sie es spätestens nach im Jahr 1991 erkannter Unwirksamkeit der AbwS 1984 unterlassen hat, die gebotene Globalberechnung 1984 fortzuschreiben und auf dieser Grundlage gültiges Satzungsrecht zu schaffen. In jedem Fall hätte es der Gemeindeverwaltung und dem Bürgermeister als deren Leiter obliegen, beim für die Satzungsänderung zuständigen Gemeinderat, dessen Vorsitzender der Bürgermeister ist, hierauf hinzuwirken.

Besonders schwer wiegt in diesem Zusammenhang, dass die Beklagte ihrer Verpflichtung zur Fortschreibung der gebotenen Globalberechnung bis ins Jahr 2007 und die Aufarbeitung ihres Abwasserwesens sogar bis ins Jahr 2008 hinein trotz mehrfacher, z.T. eindringlicher Aufforderungen der GPA unterließ. Die Schaffung gültigen Satzungsrechts erfolgte dann schließlich erst im Jahr 2012. Der Zeitraum, in dem der Gemeinde eine Pflichtverletzung vorzuwerfen ist, beträgt schon ausgehend von einem sicheren Erkennen der Unwirksamkeit der AbwS 1984 spätestens im Jahr 1991 16, 17 bzw. 21 Jahre. Personalmangel und/oder -ausfälle, wie sie nach Auskunft der Stadtkämmerin Frau Z. vor ihrem Amtsantritt bei der Beklagten bestanden haben mögen oder fehlende eigene Sachkompetenz einer Gemeinde (vgl. dazu S. 52 der Niederschrift über die nichtöffentliche Sitzung des Gemeinderats am 25.03.2009) sind nicht geeignet, die genannte Pflichtverletzung zu rechtfertigen, zumal die Missstände zur Überzeugung des Senats langjährig und nicht nur infolge leichter Nachlässigkeit bzw. Fahrlässigkeit bestanden haben (vgl. OVG Berlin-Bbg., Urteil vom 20.12.2007 - OVG 4 B 19.07 -, juris, Rn. 38). Hinzu kommt, dass die Beklagte auch bereits vor dem Erhebungsstopp im Jahr 1991 pflichtwidrig handelte, indem sie die Beiträge aufgrund der AbwS 1984 im Gemeindegebiet nicht nach den gesetzlich vorgeschriebenen Kriterien erhob.

Bis zur grundlegenden Aufarbeitung des Beitragswesens weist auch die unvollständige Aktenführung und unzureichende Dokumentation in diesem Bereich

Pflichtverletzungen auf, was u.a. zur Folge hatte, dass es z.T. zu unzulässigen Doppelveranlagungen kam und sich die beitragsrelevanten Sachverhalte - selbst nach einer professionellen und gründlichen Aufarbeitung - offenbar nicht nur vereinzelt nicht mehr vollständig und rechtssicher ermitteln lassen.

Denn auch ohne dass es eines ausdrücklichen Ausspruchs im Gesetz bedarf, besteht nach dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG die behördliche Pflicht zur Anlegung und Führung von Akten (vgl. BVerfG, Dreierausschussbeschluss vom 06.06.1983 - 2 BvR 244/83 -, juris, Rn. 2; OVG Meckl.-Vorp., Beschluss vom 22.12.2000 - 2 L 38/99 -, juris, Rn. 55; Nds. OVG, Urteil vom 28.04.2015 - 5 LB 141/14 -, juris, Rn. 97 ff.; Ritgen, in: Knack/Hennecke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 24, Rn. 51 und § 29 Rn. 16 m.w.N.; Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 29, Rn. 29 f.). Zumal bei Rechtsvorgängen, die sich - wie im Bereich des Wasser-/Abwasserbeitragswesens - meist über längere Zeit erstrecken, ist die den Behörden nach dem Grundgesetz obliegende Vollziehung der Gesetze nicht ohne eine Dokumentation der einzelnen Verwaltungsvorgänge denkbar, die das bisherige sachbezogene Geschehen sowie mögliche Erkenntnisquellen für das zukünftig in Frage kommende behördliche Handeln enthält. Erst derartige schriftliche Akten gestatten der vollziehenden Gewalt eine fortlaufende Kenntnis aller für sie maßgeblichen Umstände ohne Rücksicht darauf, ob aus innerorganisatorischen Gründen oder wegen der Zuständigkeitsbegründung einer anderen Behörde ein neuer Bediensteter, der kein eigenes Wissen über die Vorgeschichte besitzt, mit der Bearbeitung der Sache betraut wird. Die Aktenführung liegt damit zugleich im wohlverstandenen Interesse des betroffenen Einzelnen, der nur auf der Grundlage möglichst vollständiger Erfassung aller rechtlich erheblichen Tatsachen seinen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch auf angemessene Behandlung seiner Angelegenheit durch die zuständigen Behörden - und gegebenenfalls durch die Gerichte - mit Erfolg geltend machen kann (vgl. BVerfG, Dreierausschussbeschluss vom 06.06.1983 - 2 BvR 244/83 -, juris, Rn. 2). Gerade mit Blick auf die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes kommt der Aktenführungspflicht eine subjektiv-rechtliche Seite zu (vgl. OVG Meckl.-Vorp., Beschluss vom 22.12.2000 - 2 L 38/99 -, juris, Rn. 56 und Rn. 59). Im Einzelnen sind die Behörden verpflichtet, den bisherigen wesentlichen sachbezogenen

Geschehensablauf objektiv, vollständig, nachvollziehbar und wahrheitsgemäß zu dokumentieren (Gebot der Aktenwahrheit, Aktenklarheit und Aktenvollständigkeit; vgl. VG Düsseldorf, Beschluss vom 07.05.2013 - 3 L 398/13 -, juris, Rn. 5; Ritgen, in: Knack/Hennecke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 24, Rn. 51 und § 29 Rn. 16; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 29, Rn. 12c). Was wesentlich ist, richtet sich nach dem jeweiligen materiellen und formellen Recht des jeweiligen Rechtsgebiets, wobei insbesondere die Bedeutung der Angelegenheit im öffentlichen und privaten Interesse zu berücksichtigen ist. Zu den zur Verwaltungsakte zu nehmenden wesentlichen Vorgängen gehören außer den bei der Behörde eingegangenen verfahrensbezogenen Dokumente auch Kopien eigener Schreiben, behördliche Verfügungen, Niederschriften über Besprechungen und Vermerke über alle sonstigen erheblichen Vorgänge sowie schriftliche Niederlegungen einer Beweiserhebung (vgl. Ritgen, in: Knack/Hennecke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 29, Rn. 16; Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 29, Rn. 32). Schließlich sind die Behörden verpflichtet, den Aktenbestand langfristig zu sichern (vgl. Ritgen, in: Knack/Hennecke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 29, Rn. 17 m.w.N.; Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 29, Rn. 31; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 29, Rn. 1b). Pflichtverletzungen im Bereich der Aktenführung und Dokumentation gehen zumindest dann zu Lasten der Behörde, wenn eine Aktenführung ganz unterbleibt oder wenn bestehende Akten oder Aktenteile im Rahmen der Sachbearbeitung keine Berücksichtigung finden, etwa weil sie nicht auffindbar sind oder vom Sachbearbeiter nicht herangezogen worden sind (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 28.04.2015 - 5 LB 141/14 -, juris, Rn. 99). Dementsprechend kann - unter dem Gesichtspunkt des Verbots rechtsmissbräuchlichen Verhaltens - eine Verletzung der Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung eine Beweislastumkehr zu Gunsten des beweispflichtigen Bürgers zur Folge haben (vgl. OVG Meckl.-Vorp., Beschluss vom 22.12.2000 - 2 L 38/99 -, juris, Rn. 53; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 29, Rn. 1c; Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 29, Rn. 32).

(2) Die genannten Pflichtverletzungen der Beklagten können sich zumindest teilweise auch auf den Kläger nachteilig ausgewirkt haben, weswegen es unter

Berücksichtigung der gesamten Umstände des Einzelfalls treuwidrig und nicht mehr zumutbar erscheint, ihn zu dem mit Beitragsbescheid vom 15.08.2013 festgesetzten Abwasserbeitrag in Höhe von 7.395,90 EUR heranzuziehen.

Zu sehen ist insoweit zunächst, dass zwischen dem vom Verwaltungsgericht zu Recht (ungefähr) auf die Jahreswende 1989/1990 taxierten Zeitpunkt des Entstehens der Vorteilslage für das klägerische Grundstück und der verfahrensgenständlichen Beitragsfestsetzung vom 15.08.2013 rund 23 ½ Jahre liegen. Unabhängig von der vom baden-württembergischen Landesgesetzgeber zu bestimmenden Höchstfrist liegt ein Zeitraum von über zwei Jahrzehnten zumindest in einem Bereich, in dem etwa die Landesgesetzgeber in Bayern (vgl. Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb Spiegelstrich 1 BayKAG), Mecklenburg-Vorpommern (vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 1 KAG M-V) und Sachsen (vgl. § 3a Abs. 3 SächsKAG) eine Beitragserhebung nicht mehr gestatten. Zwar begründet der lange Zeitablauf zwischen dem tatsächlichen Anschluss oder der erstmaligen Anschlussmöglichkeit und der Beitragserhebung für sich allein noch kein schutzwürdiges Vertrauen des Bürgers darauf, zu Beiträgen nicht (mehr) herangezogen zu werden, wenn er zugleich die Vorteile der Einrichtung in Anspruch nimmt bzw. in Anspruch nehmen konnte (vgl. Senatsurteil vom 28.09.1995 - 2 S 3068/94 -; ähnlich unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung: BayVGH, Beschluss vom 05.12.2001- 23 ZS 01.2926 -, juris, Rn. 5). Jedoch ist die erhebliche Zeitdauer im Rahmen der Gesamtbetrachtung der Einzelfallumstände ein Faktor unter mehreren, der - wie vorliegend - gegen die fortbestehende Zumutbarkeit der Abgabenerhebung sprechen kann.

Im konkreten Einzelfall ist weiter zu berücksichtigen, dass die aufgezeigten qualifizierten Pflichtverletzungen der Beklagten insoweit Außenwirkung hatten, als eine Beitragserhebung im Zeitraum vom 1991 bis nach dem Inkrafttreten der AbwS 2012 gemeindeweit unterblieb, wobei die Missstände im Wasser-/Abwasserbeitragswesen in der beklagten Gemeinde allgemein bekannt gewesen sein dürften, nachdem die Beklagte - wie im Prüfungsbericht der GPA vom 22.03.2007 festgestellt - in den 1990er-Jahren auf den Widerspruch von Betroffenen hin wiederholt rechtswidrige Beitragsbescheide aufhob. Vor diesem

Hintergrund bestand - worauf die Stadtkämmerin Fr. Z. im Rahmen der nichtöffentlichen Sitzung des Gemeinderats vom 25.03.2009 (vgl. Niederschrift, Seite 52) zu Recht hingewiesen hatte - ein Zustand der Rechtsunsicherheit, der zwar für sich genommen der Bildung eines schutzwürdigen Vertrauens auf künftig unterbleibende Beitragserhebung entgegengestanden haben kann, jedoch insbesondere angesichts seiner erheblichen Dauer als weiterer, gegen die fortbestehende Zumutbarkeit der Abgabenerhebung sprechender Umstand angesehen werden muss (weitergehend: Faiß, Das Kommunalabgabenrecht in BW, Bd. 1, § 2 KAG, Rn. 14 [Stand November 2012], der in diesem Fall aus Gründen des Vertrauensschutzes einen gänzlichen Ausschluss der Abgabenerhebung für möglich erachtet).

Von besonderer Bedeutung ist weiterhin, dass die mangelhafte Aktenführung und Dokumentation der Beklagten konkrete Auswirkungen auf den Fall des Klägers hatte. Dies zeigt sich bereits daran, dass sich der Zeitpunkt des Eintritts der Vorteilslage hinsichtlich der klägerischen Grundstücke heute nicht mehr exakt und sicher bestimmen lässt, weswegen auch das Verwaltungsgericht - letztlich nur unter Würdigung verschiedener Umstände und Indizien - lediglich zur ungefähren Bestimmung des maßgeblichen Zeitpunkts gelangt ist. Nachdem es im Gemeindegebiet in der Vergangenheit mehrfach zu rechtswidrigen Doppelveranlagungen gekommen war, lässt sich nach den Unterlagen der Beklagten auch nicht sicher ausschließen, dass für die Grundstücke - etwa vom Vater des Klägers als dessen Rechtsvorgänger - bereits schon einmal Beiträge bezahlt worden sind, von denen die Beteiligten übereinstimmend keine Kenntnis haben.

Insofern bestehen Unklarheiten im Sachverhalt, hinsichtlich derer es unbillig erscheint, etwaige Nachteile dem Kläger aufzuerlegen. Dass er selbst noch Unterlagen seines Vaters ausfindig machen konnte, aus denen das Verwaltungsgericht „mit großer Wahrscheinlichkeit“ auf den Zeitpunkt der erstmaligen Anschlussmöglichkeit des klägerischen Grundstücks an die öffentliche Abwasserbeseitigung zur Jahreswende 1989/1990 geschlossen hat, kann ihm nicht entgegengehalten werden und entlastet die Beklagte nicht, zumal diese - wie

sich der Aufstellung anhängiger Widerspruchsverfahren im an die Beklagte gerichteten Hinweisschreiben des Landratsamts Calw vom 28.10.2014 zum Petitionsverfahren 15/03204 entnehmen lässt - in 368 von 421 Fällen, in denen Widerspruch erhoben worden war, Abwasserbeitragsbescheide hinsichtlich Grundstücken erlassen hatte, bei denen die Vorteilslage bereits vor mehr als 30 Jahren vor deren Erlass eingetreten war. Nach dem oben Ausgeführten geht eine Verletzung der Verpflichtung zur Führung ordnungsgemäßer und vollständiger Akten sowie zu deren langfristiger Aufbewahrung zu Lasten der Beklagten.

Bei einer Gesamtwürdigung aller aufgezeigten Umstände kommt der Senat daher im vorliegenden Einzelfall zu dem Ergebnis, dass es trotz langjähriger Nutzung der öffentlichen Abwassereinrichtungen durch den Kläger bzw. dessen Vater hier nicht mehr zumutbar erscheint, ihn mit der Abgabenerhebung zu konfrontieren.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren war hier nach § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO für notwendig zu erklären, weil es dem Kläger angesichts der Komplexität der Rechtslage nicht zumutbar war, das Vorverfahren selbst zu führen.

Die in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision liegen nicht vor.

Rechtsbehelfsbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim,

innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in 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 Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts 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 Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 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 des Arbeitsgerichtsgesetzes 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 nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Dr. Albrecht

Dr. Hofmann

Dr. Spindler

Beschluss vom 12. Juli 2018

Der Streitwert des Berufungsverfahrens wird gemäß § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG auf 7.395,90 EUR festgesetzt.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Dr. Albrecht

Dr. Hofmann

Dr. Spindler