

Verband Wohneigentum NRW e.V., Himpendahlweg 2, 44141 Dortmund

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Heimat und Kommunales

per Email: anhoerung@landtag.nrw.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 18/1919

Gesetz über die Bestimmung von zeitlichen Grenzen für die Festsetzung von Abgaben zum Vorteilsausgleich im Land Nordrhein-Westfalen

24. Februar 2023

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf der Landesregierung danken wir Ihnen. Der Verband Wohneigentum Nordrhein-Westfalen e.V. vertritt als größte gemeinnützige Verbraucherschutzorganisation für selbstnutzende Wohneigentümer*innen die Interessen von über 130.000 Mitgliedsfamilien in NRW. In dieser Funktion lehnen wir die hier eingebrachten Änderungsvorschläge zu den erst im vergangenen Jahr beschlossenen Fristen für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ab.

Zwar ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die Landesregierung der Forderung des Bundesverfassungsgerichts aus seinem Beschluss vom 3.11.2021 (1 BvR 1/19) nachkommen will und nun auch Fristen für alle Abgaben zum Vorteilsausgleich – nicht nur für Erschließungsbeiträge – einführen möchte. Dass sie sich dabei nicht an den erst kürzlich in NRW eingeführten Fristen orientiert und diese im Falle der Erschließungsbeiträge sogar zu Lasten der Beitragspflichtigen wieder streichen will, halten wir für nicht vertretbar.

Erst im vergangenen Jahr hat der Landesgesetzgeber in NRW der über Jahrzehnte gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßenden Erhebungspraxis bei den Erschließungsbeiträgen Grenzen gesetzt. Er hat sich dabei im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums bewusst auf die Seite der Bürger*innen gestellt. Diese Fristen wieder zurückzunehmen und durch eine für die Beitragspflichtigen deutlich nachteiligere Lösung zu ersetzen, verletzt im höchsten Maße das Vertrauen der Bürger*innen.

Dies gilt insbesondere auch für die flankierende 25-Jahresfrist ab Baubeginn. Denn allein diese Frist verhindert in der Praxis, dass Erschließungsbeiträge regelmäßig ihren eigentlichen Sinn verfehlen. Erschließungsbeiträge sollen den Sondervorteil der erstmaligen Bebaubarkeit von Grundstücken ausgleichen. Da die Vorteilslage rechtlich aber in vielen Fällen erst Jahrzehnte nach der realen Nutzbarkeit der Erschließungsanlagen sowie der tatsächlichen Bebauung der Grundstücke eintritt, werden bei einer ersatzlosen Streichung dieser Frist in der Praxis wieder spätere Generationen von Eigentümer*innen zur Zahlung herangezogen.

Unsere detaillierten Einschätzungen zum oben genannten Gesetzentwurf legen wir in den folgenden Ausführungen dar.

Zusammenfassung

Ersatzlose Rücknahme der 25-Jahresfrist ab Baubeginn

Es ist aus unserer Sicht unerlässlich, die bestehende 25-Jahresfrist ab Beginn der erstmaligen technischen Herstellung in die hier angedachte Änderung des KAG aufzunehmen bzw. in eine rechtssichere, gleichgerichtete Regelung zu überführen. Denn die angeführten rechtlichen Bedenken, die zur Streichung der Frist führen sollen, bestehen gegenüber der handwerklichen Umsetzung der Regel in NRW, nicht aber gegen eine Frist ab Baubeginn an sich. Denn die als Vorbild dienende 25-Jahresfrist in Bayern wird nicht beanstandet (vgl. Driehaus, KStZ 2022, S. 104 f.).

In der Erhebungspraxis werden regelmäßig erst spätere Generationen von Eigentümer*innen zur Zahlung von Erschließungsbeiträgen herangezogen, obwohl die Erschließungsanlagen schon viele Jahrzehnte genutzt und von allen Beteiligten als fertiggestellt wahrgenommen werden. Auch die entsprechenden (Wohn-)Grundstücke sind bereits seit diesen Zeiträumen bebaut. Der Eintritt der Vorteilslage auf der einen Seite und der tatsächliche Vorteil durch die genehmigte Bebauung fallen in diesen Fällen deutlich mehr als 25 Jahre auseinander. Nicht selten wachsen mehrere Generationen in den betreffenden Gebäuden auf, bis die aktuellen Eigentümer*innen zur Zahlung von Erschließungsbeiträgen herangezogen werden. Die fälligen Beitragszahlungen behindern dann notwendige Investitionen in energetische Sanierungen oder führen sogar zum Verkauf der Immobilien.

Es liegt in diesen Fällen insbesondere am (Nicht-)Handeln der Kommunalverwaltungen, dass der Eintritt der Vorteilslage und die tatsächliche Bebauung der Grundstücke so weit auseinanderfallen. Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen widerspricht dann aber ihrem eigentlichen Sinn. Denn der durch sie auszugleichende Sondervorteil besteht darin, dass Grundstücke erstmalig bebaubar werden. Dass weiterhin Erschließungsbeiträge von Bürger*innen gezahlt werden müssen, die zum Zeitpunkt des eigentlichen Straßenbaus und der tatsächlichen Bebauung ihrer Grundstücke teilweise noch nicht einmal geboren waren, sollte der Gesetzgeber in jedem Fall zu verhindern versuchen.

Zudem ist der Eintritt der Vorteilslage ein für Beitragspflichtige zu oft nicht eindeutig bestimmbarer und nachvollziehbarer Zeitpunkt. Insofern ist der Eintritt der Vorteilslage für sich genommen ein *in der Praxis* nur bedingt geeigneter Bezugspunkt für Ausschlussfristen.

Ersatz der 10-Jahresfrist nach Eintritt der Vorteilslage durch eine 20-Jahresfrist

Für die Verdoppelung der für Erschließungsbeiträge geltenden 10-Jahresfrist ab Eintritt der Vorteilslage gibt es keinen rechtlichen oder sachlichen Anlass. Die neu gewählte Frist übertrifft in ihrer Länge selbst die Forderung der Kommunen sowie die brandenburgische Frist, die ausweislich des Gesetzentwurfs als Orientierung diene.

Angesichts der jahrzehntelangen verfassungswidrigen Erhebungspraxis bei den Erschließungsbeiträgen halten wir die Rücknahmen beider oben genannten, erst im letzten Jahr eingeführten Fristen weder für angemessen noch ausgewogen. Die dramatischen Auswirkungen für eine Vielzahl von Beitragspflichtigen wurden im vorliegenden Gesetzentwurf keinesfalls ausreichend berücksichtigt.

Die Einführung von Fristen für weitere Abgaben zum Vorteilsausgleich ist indes grundsätzlich zu begrüßen. Sie sollte sich aber an den im vergangenen Jahr gewählten Regelungen zu Erschließungsbeiträgen orientieren.

Vorbemerkung

Zu Beginn möchten wir unterstreichen, dass es nicht in unserem Interesse liegt, durch die Einführung von Fristen den in seinem Wesen angemessenen Vorteilsausgleich durch die Erhebung von Erschließungsbeiträgen zu verhindern.

Erschließungsbeiträge dienen dazu, die bei den Kommunen anfallenden Herstellungskosten von *neuen* Straßen zu ersetzen. Erst durch diese städtische Investition erhalten Eigentümer*innen die Möglichkeit, die betreffenden Grundstücke zu bebauen. Möchten Bürger*innen auf einem noch nicht erschlossenen Grundstück beispielsweise ihr Eigenheim errichten, entscheiden sie sich ganz autonom dazu und müssen die entstehenden Kosten zurecht einkalkulieren. Denn sie erhalten durch die städtischen Investitionen den Vorteil, dass ihr Grundstück überhaupt bebaubar und z.B. zu Wohnzwecken nutzbar wird. Dadurch unterscheiden sich Erschließungsbeiträge in ihrem Wesen auch ganz entscheidend von Straßenausbaubeiträgen.

Zeitgleich hat der Gesetzgeber sicherzustellen, dass die Beitragspflichtigen in einem angemessenen und klar vorhersehbaren Zeitraum zur Zahlung der Beiträge herangezogen werden. Hinzu kommt, dass die geltenden Regeln dazu führen müssen, dass auch der tatsächliche Empfänger des eigentlichen Vorteils der Bebaubarkeit zur Zahlung herangezogen wird.

Die vorgeschlagenen Änderungen bewirken aber, dass diese Grundsätze in der Praxis regelmäßig nicht eingehalten werden und damit auch dem eigentlichen Sinn von Erschließungsbeiträgen widersprechen.

Alleinige Fristen auf den Eintritt der Vorteilslage entfalten in der Praxis fehlgerichtete Wirkungen

Um dieses Argument zu unterstreichen und den von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwurf bewerten zu können, ist es hilfreich, die Auswirkungen der jeweiligen bestehenden sowie geplanten Fristen an praktischen Beispielen darzulegen. Wir beziehen uns im Folgenden daher nicht auf hypothetische, sondern real existierende Beispiele. Dabei wird deutlich, dass auch mit Fristen, die auf den Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage abzielen, eine zeitlich beinahe beliebig ausgedehnte Erhebung von Erschließungsbeiträgen möglich bleibt.

Sollte die 25-Jahresfrist nach Beginn der erstmaligen technischen Herstellung wie geplant ersatzlos gestrichen werden, werden Bürger*innen in vielen Fällen zu einem Vorteilsausgleich herangezogen, obwohl sie den eigentlichen Sondervorteil nur in der rechtlichen Fiktion, in wesentlichen Teilen nicht aber in der Realität genossen haben.

Eines der bekanntesten Beispiele wäre der Fall der Düsseldorfer Straße „Auf'm Rott“. Die Fahrbahn dieser Straße wurde im Jahr 1937 erstellt. Die Straßenbeleuchtung erstellte die Stadt Düsseldorf im Jahr 1956, im Jahr 1976 kam die Kanalisation hinzu. Erst 2010 wurden die letzten Teile des Gehwegs sowie des Straßengrüns hinzugefügt. Entsprechend ist auch erst mit Abschluss dieser Arbeiten die tatsächliche Vorteilslage eingetreten. Die meisten Wohnhäuser an der Straße stammen allerdings aus den 50er und 60er Jahren. Mit einer 10-Jahresfrist nach Eintritt der Vorteilslage hätte die Stadt Düsseldorf nun bis 2020 Zeit gehabt, die entstandenen Herstellungskosten – im Falle der Fahrbahn umgerechnet von Reichsmark in Euro – den dann aktuellen Eigentümer*innen in Rechnung zu stellen. Mit der geplanten 20-Jahresfrist bliebe die Abrechnung noch bis 2030 möglich. In der Realität hat die Stadt Düsseldorf diese Zeit übrigens nicht benötigt – die Beiträge in Höhe von 8.000 bis 20.000 Euro wurden bereits 2013 eingefordert.

Dass dies zwar ein bekannter Extremfall, aber absolut kein Einzelfall ist, zeigt ein aktuelles Beispiel aus NRW. In einer großen kreisangehörigen Stadt wurden im Jahr 2018 Anwohner*innen von drei Straßen in einem Schreiben über die erstmalige endgültige Fertigstellung ihrer Verkehrsanlagen informiert. Die angekündigten Bauarbeiten wurden im Jahr 2021 durchgeführt. Die drei Straßen bestanden im

Wesentlichen seit den 1950er und 1970er Jahren. Mehrere Generationen sind auf diesen Straßen aufgewachsen. Kein Anwohner oder objektiver Dritter hätte wahrnehmen können, dass es sich um noch nicht fertiggestellte Straßen handelte. Selbst das Tiefbauamt der Stadt bescheinigte einem Anwohner noch 2002 in einem Schreiben, dass ein weiterer Ausbau der Straßen auf der Grundlage des Bebauungsplans nicht erforderlich sei. Die Straße erfülle schließlich bereits seit Jahrzehnten in ausreichender Form die Funktion einer Wohnstraße.

Aus rechtlicher Perspektive wurden die betreffenden Straßen aber in den zurückliegenden 70 bzw. 50 Jahren nie endgültig fertiggestellt. Denn die ursprüngliche Detailplanung sah weitere Ausbauelemente vor, deren Umsetzung nie ernsthaft angegangen wurde. Das führte 2018 wiederum zu der für den genannten Eigentümer verwunderlichen Einschätzung der gleichen Stadtverwaltung, dass die betreffenden Straßen nur „rudimentär über Merkmale einer endgültig hergestellten Erschließungsanlage“ verfügten. Für die endgültige Fertigstellung im Jahr 2021 wurden sodann die seit Jahrzehnten ausreichenden Fahrbahnen und Gehwege vollständig entfernt und neu gebaut.

Mit einer 10-Jahresfrist nach Eintritt der Vorteilslage könnte die betreffende Stadt noch bis 2031 Erschließungsbeiträge abrechnen. Bei einer 20-Jahresfrist bliebe Zeit bis 2041. Bis zur Abrechnung der Ersterschließung konnten also vier Generationen eine „in ausreichender Form die Funktion einer Wohnstraße“ erfüllende Verkehrsanlage nutzen.

Zuletzt wollen wir die Folgen der beabsichtigten Fristen am dem Fall erläutern, der Anlass für den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 3.11.2021 (1 BvR 1/19) war. Hier ging es um einen Straßenabschnitt, der in den Jahren 1985/86 in einer rheinland-pfälzischen Kommune gebaut wurde. Die ursprüngliche Planung sah eine vierspurige Weiterführung der Straße vor. Weil der Bebauungsplan der ausführenden Kommune als nichtig erklärt wurde, verwarf sie ihren ursprünglichen Ausbauplan im Jahr 1999. Die neue Planung sah einen kürzeren, nur noch zweispurigen Ausbau vor, welcher in den Jahren 2003 und 2004 umgesetzt wurde.

Das Bundesverfassungsgericht stellte letztlich fest, dass die Vorteilslage 1999 mit Aufgabe der ursprünglichen Ausbaupläne eingetreten sei. Mit einer 10-Jahresfrist wäre die Erhebung der Erschließungsbeiträge spätestens bis 2009 – also 24 Jahre nach Baubeginn – möglich gewesen. Mit einer 20-Jahresfrist wäre dies noch 34 Jahre nach Baubeginn möglich gewesen. Hypothetisch hätte die Vorteilslage in diesem Fall aber auch erst nach 1999 eintreten können, wenn die Kommune ihren ursprünglichen Ausbauplan erst später geändert hätte. Der aufgeführte Sachverhalt unterstreicht ein weiteres wichtiges Argument: Der Eintritt der Vorteilslage ist damit sehr häufig weder ein klarer noch für Bürger*innen einfach nachvollziehbarer Zeitpunkt. Er ist ferner vom Handeln der Kommune abhängig.

Nur eine Frist, die auf den Baubeginn abzielt, kann diese hier dargelegten, in der Praxis auftretenden, fehlgerichteten Wirkungen des Erschließungsbeitragsrechts abmildern. Deshalb ist es aus unserer Sicht unerlässlich, die bestehende 25-Jahresfrist ab Beginn der erstmaligen technischen Herstellung in die Änderung des KAG aufzunehmen oder – sollten sich die im Gesetzentwurf angedeuteten rechtlichen Bedenken gegen die bisherige Form der benannten Frist bestätigen – in eine rechtssichere, aber gleichgerichtete Regelung zu überführen.

25-Jahresfrist ab Baubeginn kommt in der Praxis eine enorme Bedeutung zu

Der Landesgesetzgeber hat die hier dargestellte Problematik eigentlich im letzten Jahr bereits erkannt und mit § 3 Abs. 4 Bau GB-AG NRW neben der Einführung einer Frist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem Eintritt der Vorteilslage eine flankierende Frist eingeführt, nach welcher eine Erhebung der betreffenden Beiträge 25 Jahre nach Beginn der technischen Herstellung einer Erschließungsanlage in NRW ausgeschlossen ist.

Dieser Schritt war sehr zu begrüßen, denn es handelt sich hierbei um eine transparente und für alle Bürger*innen nachvollziehbare Regelung. Der Gesetzgeber stellte seinerzeit zu Recht fest, dass diese Regelung auch für jene Fälle Rechtssicherheit schaffe, „in denen eine Erschließungsanlage zwar begonnen, aber nicht innerhalb einer angemessenen Frist zu Ende geführt und abgerechnet worden ist“ (Drs. 17/16916, S. 4). Sie ist ein wirksamer Schutz für Fälle, in denen auch Jahrzehnte nach faktischer Nutzbarkeit der Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage durch das – gezielte oder unbeabsichtigte – Handeln der Kommune nicht eintritt.¹

Dass die dargestellten Fallkonstellationen nicht zu vernachlässigen sind, zeigt eine Abfrage des Städte- und Gemeindebunds NRW. Insgesamt gaben 48 der 62 in diesem Zusammenhang angefragten Kommunen an, dass sie von der 25-Jahresfrist betroffen seien. Bei diesen 1361 Straßen beliefen sich die geschätzten Forderungen auf 240 Millionen Euro (vgl. Rheinische Post v. 16.2.2023). Rechnet man dies auf alle Kommunen in NRW hoch, dürfte es um ein Vielfaches der hier genannten – im den meisten Fällen fehlgerichteten – Forderungen handeln.

Betrachtet man die von der Abschaffung der 25-Jahresfrist betroffenen Fälle, ist zudem ein weiterer Punkt zu bedenken. Werden Erschließungsbeiträge erst nach so langen Zeiträumen fällig, trifft das in einem überdurchschnittlichen Maße Eigentümer*innen, die gerade ihre Immobilie abbezahlt haben und dann kurz vor der Rente stehen oder aber bereits neue Eigentümer*innen. Diese gehen zurecht davon aus, dass sie ein ersterschlossenes Grundstück kaufen. In diesen Fällen sind insbesondere jüngere Käufer*innen und junge Familien betroffen. Im schlimmsten Fall werden Eigentümer*innen für die Kosten der Ersterschließung herangezogen, die zum Zeitpunkt des eigentlichen Straßenbaus noch nicht geboren waren. Den eigentlichen praktischen Vorteil haben sie dann jedenfalls nicht genossen – sondern die Generationen vor ihnen.

Es gilt zu bedenken: Die beträchtlichen Summen, die für Ersterschließungsbeiträge anfallen, fehlen gerade in diesen Konstellationen beispielsweise bei der notwendigen energetischen Sanierung, dem Einbau einer Wärmepumpe oder aber der Einrichtung einer Photovoltaikanlage.

25-Jahresfrist ab Baubeginn muss durch eine gleichgerichtete, aber rechtssichere Regelung übernommen werden

Mit großer Verwunderung müssen wir dennoch feststellen, dass die bürgerfreundliche 25-Jahresfrist ab Baubeginn nun wieder – rückwirkend – aufgehoben werden soll. Warum die vom Gesetzgeber im letzten Jahr festgestellte Problematik von nicht in einem angemessenen Zeitraum zu Ende geführten Erschließungsanlagen nun nicht mehr gesetzlich geregelt werden soll, wird im vorliegenden Gesetzentwurf nicht erläutert.

Es wird lediglich darauf verwiesen, dass gegen § 3 Abs. 4 BauGB-AG NRW verfassungsrechtliche Bedenken bestünden und es sich bei der rückwirkenden Rücknahme des betreffenden Paragraphen zwar um eine echte Rückwirkung handele, die betreffende Norm aber aufgrund der vermuteten Verfassungswidrigkeit nicht vom Grundsatz des Vertrauensschutzes gedeckt sei.

¹ Denn für der Eintritt der Vorteilslage ist zwar entscheidend, dass „die Anlage aus Sicht eines objektiven Betrachters endgültig fertiggestellt erscheint“ (OVG NRW Urt. v. 6.6.2021 – 15 A 299/20). Entscheidend ist aber zusätzlich, dass die Straße dem gemeindlichen Bauprogramm und dem technischen Ausbauprogramm vollständig entspreche (BVerfG, Beschluss v. 3.11.2021, 1 BvL 1/19, Rn.). In der Praxis führt das dazu, dass sich der Eintritt der Vorteilslage manchmal über Jahrzehnte verzögert, weil kleinere Elemente der Planung nicht umgesetzt werden. Die Vorteilslage tritt auch dann regelmäßig nicht ein, wenn Kommunen zwar eine Fortführung von Straßen in ihrer Planung vorsehen, diese aber nicht umsetzen.

Diese Begründung ist unzureichend. Für die Feststellung einer Verfassungswidrigkeit bedarf es mehr als eines alleinigen Verweises auf einen Beitrag in einer Steuerfachzeitschrift. Ein solches Vorgehen des Gesetzgebers ist gerade vor dem Hintergrund der Tragweite – immerhin geht es um vermutlich mehr als eine halbe Milliarde Euro – allen Beteiligten gegenüber unangemessen.

Einführung einer 25-Jahresfrist ab Baubeginn kann verfassungskonform umgesetzt werden

Hinzu kommt, dass sich die bestehenden Zweifel an der Rechtmäßigkeit des § 3 Abs. 4 BauGB-AG NRW in erster Linie gegen die Form der rechtlichen Umsetzung richten. Die zugrunde gelegte Argumentation von Herrn Prof. Driehaus (KStZ 2022, S. 103 ff.) lässt nämlich durchaus den Schluss zu, dass eine 25-Jahresfrist nach Baubeginn prinzipiell verfassungskonform ausgestaltet werden kann, wenn sie im Rahmen einer landesrechtlichen Ersetzung des bundesrechtlichen Erschließungsbeitragsrechts erfolge. Gegen die als Orientierung dienende 25-Jahresfrist in Art. 5a BayKAG werden ebd. nämlich keine Bedenken geäußert. Vielmehr scheint der Autor das Vorgehen des bayrischen Landesgesetzgebers als rechtssicheres Vorbild anzusehen (ebd., S. 104).

Bezogen auf die vom Landesgesetzgeber bei der Einführung des § 3 BauGB-AG angenommene partielle Ersetzung argumentiert Driehaus: „Da die Ersetzungsbefugnis des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG für eine solche Rechtfertigung offenbar nichts hergibt, dürfte die Rechtmäßigkeit des § 3 Abs. 4 AusfG letztlich davon abhängen, ob ein anderer bundes(verfassungs)rechtlicher Grundsatz die Befugnis zum Erlass dieser Vorschrift zu begründen vermag“ (KStZ 2022, S. 106). Dieses Zitat zeigt, dass die angeführte Argumentation selbst eine Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 4 AusfG keinesfalls *zweifelsfrei* feststellt.

Entgegen der Einschätzung von Herrn Prof. Driehaus (ebd., S. 103) ließe sich argumentieren, dass die 25-Jahresfrist nach Baubeginn einen Beitrag zum Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit leisten kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 3. November 2021 war allein eine Frist nach Eintritt der Vorteilslage gefordert, ganz grundsätzlich aber festgehalten, dass es einer gesetzlichen Regelung bedarf, „die der Abgabenerhebung eine bestimmte zeitliche Grenze setze“ (BVerfG, Beschluss v. 3.11.2021, 1 BvL 1/19, Rn. 31). Es hat in diesem Zuge keinesfalls ausgeschlossen, dass im Rahmen der Abwägung unterschiedlicher Interessen auch eine andere, flankierende Fristenregelung durch das Prinzip der Rechtssicherheit gedeckt wäre. Vielmehr hat es allgemein deutlich gemacht: „Aus Sicht des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit müsse der Vorteilsempfänger selbst feststellen können, bis zu welchem Zeitpunkt er mit seiner Heranziehung rechnen müsse“ (BVerfG, Beschluss v. 3.11.2021, 1 BvL 1/19, Rn. 31). In den bereits angesprochenen Fällen, in denen die vollständige Umsetzung der Planung in einzelnen Punkten durch bewusstes oder unbewusstes Handeln der Verwaltungen verzögert wird oder aber die Fortführung von in der zugrundeliegenden Planung vorgesehenen Straßenabschnitten über Jahrzehnte ausbleibt, stellt tatsächlich allein eine auf den Baubeginn abzielende Frist sicher, dass der Vorteilsempfänger von sich aus vorhersehen kann, bis zu welchem Zeitpunkt er mit der Erhebung der Erschließungsbeiträgen zu rechnen hat. Wenn dieses Argument aus rechtlicher Perspektive nicht ausreicht, bleibt es aber zumindest aus gesetzgeberischer Perspektive als regelungswürdiges Problem bestehen.

In diesem Zusammenhang kann auf eine weitere Feststellung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen werden: „Es sei Aufgabe des Gesetzgebers – und damit nicht der Gerichte –, in Wahrnehmung seines weiten Gestaltungsspielraums einen Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen der Allgemeinheit am Vorteilsausgleich durch die Beitragserhebung und der Einzelnen an Rechtssicherheit durch eine zeitlich nicht unbegrenzte Inanspruchnahme zu schaffen“ (BVerfG, Beschluss v. 3.11.2021, 1 BvL 1/19, Rn. 30). Der Landesgesetzgeber hat gerade diesen weiten Gestaltungsspielraum im vergangenen Jahr ganz bewusst genutzt. An der 25-Jahresfrist und deren Nutzen hat es im Laufe der Beratungen – weder im Ausschuss noch in der Plenardebatte – keine Zweifel gegeben. Es ist daher anzunehmen, dass der Gesetzgeber im vergangenen Jahr die Notwendigkeit einer zeitlichen Begrenzung von Beitragserhebungen bei lange verzögertem Eintritt der Vorteilslage erkannt hat, gezielt regeln wollte und darüber hinaus auch davon ausgegangen ist, eine rechtmäßige Regelung zu verabschieden.

Gerade vor diesem Hintergrund wäre es bei aufkommenden Zweifeln an der Rechtmäßigkeit notwendig, die 25-Jahres-Frist in eine rechtssichere, in ihrer Wirkung aber gleichartige Regelung zu überführen. In jedem Fall ist es aus *politischer* und *gesellschaftlicher* Sicht unerlässlich, die Interessen der von der Rücknahme der 25-Jahres-Frist betroffenen Beitragspflichtigen beim vorgelegten Änderungsvorhaben zu berücksichtigen und den Schaden für die betroffenen Beitragspflichtigen zu begrenzen.

Denn im Kern geht es darum, ob das Erschließungsbeitragsrecht in der Praxis regelmäßig seinen Sinn verfehlt. Dass weiterhin Erschließungsbeiträge von Bürger*innen gezahlt werden müssen, die zum Zeitpunkt des eigentlichen Straßenbaus beispielsweise noch nicht einmal geboren waren, sollte der Gesetzgeber zu verhindern versuchen.

Einführung einer 20-Jahresfrist nach Eintritt der Vorteilslage und Rücknahme der bestehenden 10-Jahresfrist für Erschließungsbeiträge

Mit § 3 Abs. 1 Bau GB-AG NRW ist der Landesgesetzgeber im vergangenen Jahr erstmals dem ersten Leitsatz aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 3.11.2021 (1 BvR 1/19) nachgekommen und hat die Möglichkeit zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage zeitlich auf zehn Jahre begrenzt. Diese Regelung galt ausschließlich mit Wirkung in die Zukunft für alle Fälle, in denen die Vorteilslage nach dem 1.6.2022 eingetreten ist.

Der Landesgesetzgeber hat damit – übrigens mit breiter Mehrheit – erstmals der jahrzehntelang angewandten und gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßenden Erhebungspraxis bei den Erschließungsbeiträgen Grenzen gesetzt. Erst durch die Einführung dieser sowie der flankierenden Fristen hat er die berechtigten Interessen der Beitragsschuldner*innen berücksichtigt und eine Regelung eingeführt, die dem Prinzip der Rechtssicherheit und damit dem Rechtsstaatsprinzip genügt.

Durch den hier vorgelegten Gesetzentwurf beabsichtigt die Landesregierung, diese vor weniger als einem Jahr eingeführte 10-Jahresfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen mit der Aufhebung des § 3 BauGB NRW wieder zurückzunehmen und allein durch eine allgemeine 20-Jahresfrist nach Eintritt der Vorteilslage zu ersetzen, welche im neu eingeführten § 12a Abs. 1 KAG für alle Abgaben zum Vorteilsausgleich geregelt werden soll.

Die Ersetzung der 10-Jahresfrist für Erschließungsbeiträge durch eine generelle 20-Jahresfrist ist nicht nachvollziehbar und im Gesetzentwurf weder ausreichend begründet noch in den Folgen dieser Regelung abgewogen.

Erstens ist festzustellen, dass gegen die getroffene, für Erschließungsbeiträge geltende 10-Jahresfrist nach Eintritt der Vorteilslage keinerlei rechtliche Bedenken vorliegen können. Sie entspricht der Regelung im Bundesland Sachsen-Anhalt und auch dem Zeitraum, den das Bundesverfassungsgericht in seinem anlassgebenden Beschluss zugrunde gelegt hat (BVerfG, Beschluss v. 3.11.2021, 1 BvL 1/19, Rn. 42).

Da der Rücknahme der 10-Jahresfrist für Erschließungsbeiträge keine rechtlichen Bedenken zugrunde liegen können, muss die Hochsetzung der 10-Jahresfrist auf eine 20-Jahresfrist dem Gestaltungswillen der Landesregierung entspringen. Über die Gründe dieses Sinneswandels gibt der vorgelegte Gesetzentwurf keine Auskunft.

In diesem Zusammenhang sprechen mehrere Punkte dafür, dass keine ausreichende Abwägung der berechtigten Interessen von Beitragsschuldnern auf der einen Seite sowie von Kommunen auf der anderen erfolgt ist.

An erster Stelle ist hier anzuführen, dass der Gesetzentwurf vorgibt, die in § 12a Absatz 1 KAG gewählte Lösung orientiere sich an § 19 KAG BB. Dem ist insofern zu widersprechen, als dass das Land Brandenburg eine *15-Jahresfrist* nach Eintritt der Vorteilslage vorgibt. Es ist auch diese *15-Jahresfrist*, die kürzlich durch das zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Oktober 2021 (9 C 9.20 – BVerwGE 173, 324) als mit dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit im Einklang stehend befunden wurde – nicht die hier angestrebte *20-Jahresfrist*. Selbst die kommunalen Spitzenverbände in NRW hielten nachweislich ihrer Stellungnahmen im letztjährigen Gesetzgebungsprozess (vgl. Stellungnahmen 17/4940 sowie 17/4977) „unter Berücksichtigung der Belange der Kommunen“ eine 15-jährige Frist für angemessen (Stellungnahme 17/4977, S. 1).

Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber noch vor weniger als einem Jahr selbst festgestellt hat, dass mit einer zehnjährigen Höchstfrist nur in Ausnahmefällen ein Erlöschen von Ansprüchen der Kommunen zu befürchten sei (vgl. Drs. 17/16553, S. 9). Selbst wenn man nun zu dem Schluss gekommen ist, dass diese Einschätzung falsch war und die Interessen der Kommunen nach vielen Jahrzehnten einer verfassungswidrigen Erhebungspraxis zu wenig berücksichtigt wurden, ist nicht nachvollziehbar, warum im Rahmen der gebotenen Interessenabwägung die Forderung der Kommunen nun mit einer 20-Jahresfrist noch übertroffen werden sollte.

Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber mit Rücksicht auf die Kommunen mit § 3 Abs. 2 und Abs. 3 BauGB-AG NRW bereits eine großzügige Übergangsregelung eingeführt hat. Die Sorgen der kommunalen Spitzenverbänden, Beitragspflichtige könnten bei einer 10-Jahresfrist mit dem gezielten Anstreben von Rechtsstreitigkeiten einen Fristablauf provozieren, sollte die Landesregierung jedenfalls nicht zum Anlass für eine Hochsetzung der Frist nehmen. In diesem Fall wäre eine Sonderregelung für genau diese Einzelfälle sinnhafter.

Vertrauensschutz im Falle der Rücknahme der 10-Jahresfrist nach Eintritt der Vorteilslage für Erschließungsbeiträge

Die rückwirkende Verdoppelung der 10-Jahresfrist nach Eintritt der Vorteilslage bei Erschließungsbeiträgen ist nach unserer Auffassung zudem aus anderen Gründen bedenklich. Die 10-Jahresfrist gilt – nach aktueller Rechtslage in NRW – für Fälle, in denen nach dem 1.6.2022 die tatsächliche Vorteilslage eingetreten ist. Der erste Ablauf dieser Frist kann demnach frühestens am 1.6.2032 enden – von der Verlängerung dieser Frist sind insofern keine abgeschlossenen Sachverhalte und Rechtsbeziehungen betroffen. Deshalb ist die getroffene Einschätzung des Gesetzgebers, es handle sich bei der Änderung um eine unechte Rückwirkung, nachvollziehbar. Wie das Bundesverfassungsgericht zumindest im Steuerrecht bei mehreren Entscheidungen festgestellt hat, ist auch im Falle einer unechten Rückwirkung dem Vertrauensschutz besondere Aufmerksamkeit beizumessen. Insofern ist eine unechte Rückwirkung zwar nicht grundsätzlich unzulässig – sie kann aber durchaus gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen.

Unabhängig von der rechtlichen Perspektive sollte der Gesetzgeber die Auswirkungen seiner Kehrtwende für die Beitragspflichtigen und die Interessen der Bürger*innen, deren Vertrauen er durch die geplanten Änderungen zu verletzen droht, bei seinen Überlegungen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses abwägen. Das ist im vorliegenden Gesetzentwurf nicht erkennbar.

Einführung der 20-Jahres-Frist nach Eintritt der Vorteilslage für weitere Abgaben zum Vorteilsausgleich

Dass mit dem vorgelegten Gesetzentwurf erstmals auch die vom Bundesverfassungsgericht geforderten Fristen für alle weiteren Abgaben zum Vorteilsausgleich eingeführt werden sollen, ist zu begrüßen und folgerichtig. Dies zum Anlass zu nehmen, die bereits beschlossenen Fristen für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen zu Lasten der Beitragspflichtigen zu verlängern oder – im Fall der 25-Jahresfrist – zu streichen, ist weder angezeigt noch sachgerecht. Vielmehr sollte sich die Einführung der neuen Fristen für andere Abgaben zum Vorteilsausgleich an der bereits bestehenden Lösung orientieren.