

Öffentliche Anhörung

Ausschuss für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen

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

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/1919

Düsseldorf, 03. März 2023

Vorbemerkungen

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. hat die im Jahr 2020 – bereits seinerzeit längst überfällige – aufblitzende politische Diskussion um landespezifische Fristen zum Erschließungsbeitragsrecht ausdrücklich begrüßt (siehe Stellungnahme 17/2914 zur Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 21. August 2020). Da es sich um eine Initiative aus der Opposition handelte, war die Diskussion recht schnell wieder im Sande verlaufen. Im Kern ging es im Ansatz darum, für alle Beteiligten Rechtsklarheit und Rechtsfrieden zu schaffen.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 03. November 2021 (Az. 1 BvL 1/19) unter anderem, aber für Betroffene im Wesentlichen, festgestellt *„Nach der fachgerichtlichen Rechtsprechung kommt es im Erschließungsbeitragsrecht für die abzugeltende Vorteilslage allein auf die tatsächliche bautechnische Durchführung der jeweiligen Erschließungsmaßnahme an.“*. Dem Bundesverfassungsgericht ging es offensichtlich um den objektiven Blick, indem es auf technische Merkmale der Maßnahme und eben nicht auf juristische (Abweichungs-)Beschlüsse abstellte.

Im zeitlichen Umfeld der vergangenen Landtagswahl wurde „auf die Schnelle“ ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Baugesetzbuches in Nordrhein-Westfalen umgesetzt, das Fristenregelungen und eine „flankierende“ Fristenregelung, die auf den Baubeginn abstellte, ab 01. Juni 2022 installierte und sich allein auf den Erschließungsbeitrag konzentrierte.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen Fristenregelungen für alle kommunalen Abgaben zum Vorteilsausgleich im Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen festgelegt werden.

Zum Stand und zu der bisherigen Entwicklung zeitlicher Grenzen für die Festsetzung von Abgaben zum Vorteilsausgleich im Land Nordrhein-Westfalen

Der Erschließungsbeitrag ist heutzutage in Neubaugebieten akzeptiert. Wer in einer solchen Siedlung die Errichtung von Wohneigentum anstrebt, rechnet mit dem Erschließungsbeitrag für den Straßen(neu)bau und weitere Einrichtungen der Verkehrsinfrastruktur. In diesen Fällen ist auch die vierjährige Frist für die Festsetzungsverjährung nach § 12 Abs. 1 Nr. 4 lit. b Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen i. V. m. §§ 169 Abs. 2, 170 Abs. 1 Abgabenordnung, die aber durch Höchstgrenzen zu ergänzen ist, sachgerecht. Einerseits rechnen die Abgabepflichtigen mit einem Zahlungsbescheid. Andererseits hat die Gemeinde das haushalterische Interesse, die Abgabe zeitnah zu vereinnahmen. Sie genügt damit auch den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen. Es geht daher keinesfalls um die Abschaffung des Erschließungsbeitrags, sondern um gesetzlich notwendige Landesregelungen für Nordrhein-Westfalen.

Streitanfällig sind die Fälle, in denen teils nach Jahrzehnten Erschließungsbeiträge erhoben werden. Gründe dafür können die fehlende (bewusste oder unbewusste) Widmung der Straße oder beispielsweise die ausstehende „endgültige“ Herstellung der Erschließungsanlage sein, aber auch ein rechtswidriger Bebauungsplan, eine unwirksame Erschließungsbeitragsatzung oder Streitigkeiten um Grunderwerb oder mit ausführenden Unternehmen. In diesen Fällen griff in Nordrhein-Westfalen keine gesetzliche Frist. Weder das Baugesetzbuch, das als Bundesgesetz Regelungen zum Erschließungsbeitrag enthält, noch das Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen enthalten entsprechende Fristenregelungen.

Es gibt etliche Beispiele aus der Praxis, die auch wegen der damit verbundenen gerichtlichen Auseinandersetzungen breit durch die Presse gingen und im Detail bereits Gegenstand früherer Stellungnahmen und politischer Diskussionen waren. Einerseits wegen des Umfangs des Beitrags in regelmäßig mittleren bis hohen fünfstelligen Beträgen. Auf der anderen Seite, weil die Merkmale der Erschließung (wie Gehwege, Beleuchtung oder Oberflächenentwässerung) bereits vorhanden waren und objektiv eine Vorteilslage bereits seit Jahrzehnten bestand. In diesen Fällen wurden die Anlieger vom Erschließungsbeitrag überrascht, weil die bautechnische Herstellung und die rechtlichen Merkmale zeitlich weit auseinanderfielen.

Außerdem wurden dem Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen während der Volksinitiative „Straßenbaubeitrag abschaffen“ zahlreiche Baumaßnahmen bekannt, in denen die endgültige Herstellung der Erschließungsanlage angekündigt wurde. Von den Betroffenen wird häufig gemutmaßt, dass es sich um Maßnahmen mit überzogenen Baustandards und eine

Methode zur Einnahmehbeschaffung handelt. Es wird auch in Frage gestellt, warum über die technische Herstellung einer Erschließungsanlage hinaus rechtliche Voraussetzungen für die Abrechnung eines Erschließungsbeitrags erfüllt sein müssen. Im Ergebnis werden die Straßen in den meisten Fällen auch schon seit Jahren oder Jahrzehnten ihrer Erschließungsfunktion gerecht, indem sie tagtäglich von den Verkehrsteilnehmern genutzt werden. Wenn eine Straße auf den Verkehr freigegeben ist, ist dies ein Indiz, dass die Vorteilslage eingetreten ist. In diesem zeitlichen Umfeld muss auch eine Frist beginnen.

Auch eine Abgrenzung zum Straßenbaubeitrag ist in vielen Fällen schwierig, in denen die Erschließungsbeitragspflicht - zuweilen vermeintlich - durch heute dem Stand der Technik entsprechende (Aus-)baumaßnahmen eintritt. Auch die Kommunalverwaltungen können häufig nicht abschließend beantworten, ob nun Erschließungs- oder Ausbaubeiträge vorliegen und lassen die Betroffenen im Unklaren. In diesen Fällen ist Anliegern, die ihre Wohnhäuser über eine bestehende Zuwegung bereits seit vielen Jahren oder gar mehreren Jahrzehnten erreichen können, schwer vermittelbar, dass eine Erschließung nunmehr endgültig erfolgt und somit der Erschließungsbeitrag zu zahlen sei. Das subjektive Empfinden eines Abgabepflichtigen berührt eine Abgabepflicht dem Grunde nach selbstverständlich nicht. In der Realität lassen sich aber diese Eindrücke nicht immer widerlegen. Tatsächlich lang abgeschlossene Vorgänge genießen Vertrauensschutz nach dem Gebot der Belastungsklarheit und der Belastungsvorhersehbarkeit. Dem Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. sind zahlreiche Fälle im ganzen Land bekannt, in denen die Beitragspflicht für die Betroffenen existenzbedrohend ist.

Die Rechtsprechung zeigte ferner, dass - mangels gesetzlicher Regelungen - Schranken zu berücksichtigen sind. Das Oberverwaltungsgericht Münster hat mit Beschluss vom 24. November 2017 (Az. 15 A 1812/16) entschieden, dass eine Frist von mehr als 30 Jahren gegen Treu und Glauben verstößt, wenn sich die Vorteilslage durch die technische Fertigstellung der Straße bereits verwirklicht hat. Aufgrund unterschiedlicher Fallgestaltungen blieb aber auch in diesen Fällen eine Streitfähigkeit bestehen.

Bereits seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 05. März 2013 (Az. 1 BvR 2457/08) ist durch (landes-)gesetzliche Regelungen sicherzustellen, dass Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht zeitlich unbegrenzt nach Eintritt der Vorteilslage festgesetzt werden können. Seit diesem Zeitpunkt besteht demnach die Handlungspflicht des Gesetzgebers. Der nordrhein-westfälische Landtag sah sich erst nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 03. November 2021 (Az. 1 BvL 1/19) veranlasst, tätig zu werden. Das Bundesverfassungsgericht stellt - für eine Regelung im Kommunalabgabengesetz Rhein-

land-Pfalz - fest, dass zeitlich unbegrenzte Erhebungen von Erschließungsbeiträgen verfassungswidrig sind. Die Grundstückseigentümer dürfen nicht erst unbestimmte Zeit nach tatsächlicher Fertigstellung einer Straße, auf den rechtlichen Gegebenheiten liegt demnach der Fokus nicht, mit Erschließungsbeiträgen belastet werden. Anderslautende Landesnormen, die das nicht sicherstellen, verstoßen gegen das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit. Zum 1. Juni 2022 hat der Gesetzgeber im Land Nordrhein-Westfalen mit dem § 3 Zeitliche Obergrenze für den Vorteilsausgleich von Erschließungsbeiträgen nach BauGB im Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches in Nordrhein-Westfalen (BauGB-AG NRW) zeitliche Fristenregelungen geschaffen. Danach ist eine Beitragsfestsetzung 10 Jahre nach Eintritt der Vorteilslage ausgeschlossen (Absatz 1). Weiterhin sieht die Vorschrift eine Frist von 20 Jahren für nicht bestandskräftige Beitragsbescheide vor (Absatz 2) sowie Übergangsfristen (Abs. 3). Darüber hinaus ist (in Absatz 4) eine flankierende Frist, die am Baubeginn festmacht, eingeführt worden.

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen hat bereits häufiger darauf hingewiesen, dass ökonomische Aspekte in dieser Diskussion nicht untergehen dürfen. Eine Erschließungsanlage, die mehrere Jahrzehnte nach ihrem Bau abgerechnet wird, ist inflationsbedingt heute für den Abgabenzahler „teurer“ als im Zeitpunkt des Baubeginns. Wie oben beschrieben werden die Erschließungskosten in zeitlicher Nähe zum Hausbau „eingepreist“. Aus Sicht der Gemeinde ist eine zeitlich hinausgeschobene endgültige Herstellung mit den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der zeitnahen Einnahmerealisation sowie der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sachlich nicht in Einklang zu bringen. Es ist in diesem Zusammenhang mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass die Städte und Gemeinden das Heft des Handelns in Händen halten. So kommt es immer wieder zu Fällen, in denen Planungsvorhaben nach Jahrzehnten abgeblasen und mit diesen politischen Beschlüssen die Beitragspflicht erst ausgelöst wird.

Die Regelungen aus anderen Bundesländern wurden bereits bei der Anhörung im August 2020 dargestellt. Es sind zeitliche Begrenzungen der Heranziehung von 10, 12, 20 oder 25 Jahren vorgesehen. Daneben bestehen Verjährungshöchstgrenzen sowie Fristen für die Ersetzung ungültiger Satzungen.

Das Bundesverfassungsgericht selbst hat mehrere Vorschläge gemacht, wie eine Neuregelung aussehen könnte: Einmal in der Einführung einer Verjährungshöchstgrenze. In dieser Konstellation verjährt der Beitragsanspruch nach Ablauf einer bestimmten Frist nach Eintritt der Vorteilslage (im Fall des Erschließungsbeitrags ist das der Zeitpunkt der technischen Herstellung der Anlage). In einer weiteren Fallkonstellation knüpft die Beitragspflicht an den

Eintritt der Vorteilslage an. Mit der Herstellung der Vorteilslage entstünde die Beitragspflicht, die wiederum der Verjährung unterliegt. Denkbar wäre ferner, dass der Gesetzgeber die Heilung eines Rechtsmangels durch Satzung rückwirkend auf den Zeitpunkt der ursprünglich ordnungsgemäßen Satzung zuließe, um die Festsetzungsverjährung auszulösen.

Der Landesgesetzgeber hat für Lösungsansätze eines „echten“ Problems - die Verfassungswidrigkeit des Kommunalabgabengesetzes war seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom März 2013 hinlänglich bekannt - bereits etliche Jahre benötigt. Immerhin hat der NRW-Landtag mit den Regelungen im BauGB AG-NRW zu verstehen gegeben, dass er sich seines Gestaltungsspielraums bewusst ist. In einer Abwägung der Interessen von Altfällen des Erschließungsbeitrags betroffener Bürger und der berechtigten Einnahmeverhalten des Gemeindehaushaltes entstanden differenzierte Fristen. Diese sind aus Sicht der Betroffenen geeignet, (endlich) dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit zu genügen. In der Wirkung ist es genau das, was die Rechtsprechung vom Gesetzgeber einforderte. Daneben wurden sogar Übergangsfristen beschlossen, die die Interessen der Gemeinden während einer Übergangsphase in den Fokus nahmen. Es gab nie eine Fallbeil-Situation, die den Gemeinden etwa Einnahmen vorenthalten hätte. Im Gegenteil: Mit einer Übergangsfrist haben die Städte und Gemeinden (noch) die Möglichkeit, gegenzusteuern. Wie bereits ausgeführt, führen beim Erschließungsbeitrag häufig erst (Abweichungs-)Beschlüsse dazu, dass die Beitragspflicht entsteht. Diese Verantwortung liegt aber bei den politischen Verantwortlichen vor Ort – und nicht bei den Anliegern und übrigens auch nicht bei den Mitgliedern des Landtags als Landesgesetzgeber.

Angestrebte zeitliche Grenzen für die Festsetzung von Abgaben zum Vorteilsausgleich im Land Nordrhein-Westfalen

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht Regelungen in einem neuen § 12a Kommunalabgabengesetz vor, die nun alle kommunalen Abgaben zum Vorteilsausgleich einschließen. Allerdings sollen die bisher auf den Erschließungsbeitrag beschränkten und bisher in § 3 BauGB AG-NRW definierten Fristen erheblich verändert werden. Zukünftig soll es eine Frist von 20 Jahren geben. Konkret hieße das, dass mit Ablauf des 20. Kalenderjahres, das auf den Eintritt der Vorteilslage folgt, eine kommunale Abgabe zum Vorteilsausgleich nicht mehr festgesetzt werden kann (Absatz 1). Wie bisher soll es eine Übergangsfrist geben (Absatz 4), die bis zum 31. Dezember 2027 läuft.

Die Zehn-Jahres-Frist soll auf 20 Jahre verdoppelt werden sowie die „Spatenstichregelung“ gänzlich entfallen.

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen hat seit Langem gefordert, dass Fristenregelungen in das Kommunalabgabengesetz aufgenommen werden sollen und begrüßt grundsätzlich, dass nunmehr die systematische Umsetzung erfolgt. Allerdings ist es für den Bund der Steuerzahler völlig unverständlich, aus welchen Gründen nun die Landesregierung „eine Rolle rückwärts“ bei den Fristen macht. Es handelt sich übrigens um Fristen, die der nordrhein-westfälische Landtag im vergangenen Jahr mit breiter Mehrheit beschlossen hat. Das jetzige Vorgehen ist Betroffenen nicht vermittelbar. Es erschließt sich auch niemandem, der sich mit diesen Fragestellungen auseinandersetzt.

Die Fristenregelungen in § 3 BauGB AG-NRW mögen handwerklich schlecht sein, wie es in zwei Fachaufsätzen zum Ausdruck gebracht wird. Sie sind aber sachgerecht! Einerseits genügen sie dem Interesse an der Beitragserhebung (Finanzierungsfunktion aus Sicht des Gemeindehaushaltes). Andererseits schützen sie die Beitragspflichtigen vor einer zeitlich unbegrenzten Zahlungsverpflichtung. Mit Blick auf die flankierende „Spatenstichregelung“ sind sie für betroffene Anlieger vor allem auch nachvollziehbar.

Unter Einbeziehung der Übergangsfrist bis Ende 2027 können Fallgestaltungen drohen, die nah an die bisherige – überkommene - nordrhein-westfälischen Maximalfrist von 30 Jahren reichen. Der Landesgesetzgeber will offensichtlich eine „neue gesetzliche Maximalfrist“ schaffen. Rechtsstreitigkeiten würden bei Umsetzung des Gesetzentwurfs die kommunale Praxis also weiter begleiten. Und: die politische Mehrheit gäbe damit zu verstehen, dass sie

die Interessen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger geringer bewertet als die Interessen der Kommunen bei ihrer Einnahmebeschaffung.

Die vorherige Landesregierung hat, obwohl ein Tätigwerden überfällig war, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im November 2021 abgewartet. In der Randnummer 57 heißt es *„Der Gesetzgeber hat hier mehrere Möglichkeiten, einen verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen. So kann er wie andere Länder eine mit Eintritt der Vorteilslage beginnende Ausschlussfrist schaffen, die einer rechtmäßigen Heranziehung des Klägers zu Erschließungsbeiträgen entgegenstehen könnte. Die Länder haben sich überwiegend für Fristlängen von 10 bis 20 Jahren entschieden.“* Auch im Ländervergleich würde Nordrhein-Westfalen von der Gruppe der eher „bürgerfreundlichen Fristen“ zur Gruppe mit den längsten Fristen wechseln, ohne sachliche Begründungen dafür zu nennen.

Anlass für den Gesetzentwurf ist augenscheinlich allein die Befürchtung, die Regelungen in § 3 BauGB AG-NRW seien verfassungswidrig oder kollidierten mit fortgeltenden bundesrechtlichen Vorschriften. An der Wirksamkeit der im vergangenen Jahr eingeführten „Spatenstichregelung“ im Land Nordrhein-Westfalen (Absatz 4) bestehen Zweifel (siehe „Zur Wirksamkeit des § 3 Abs. 4 BauGB AG-NRW“ von Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift 2022, Seite 221 ff.). Diese Regelung, die auf den Beginn der technischen Herstellung abstellt und eine Festsetzung der Beitragspflicht nach 25 Jahren ausschließt, soll deshalb gänzlich entfallen. Mit der jetzigen Gesetzesinitiative hat es der Landesgesetzgeber in der Hand, möglicherweise handwerklich entstandene Fehler zu korrigieren und zugleich eine systematische Klarstellung „auf alle Kommunalabgaben zum Vorteilsausgleich“ vorzunehmen. Die Fachbeiträge von Herrn Professor Driehaus in dieser Angelegenheit schließen ein solches Vorgehen jedenfalls nicht aus. Herr Professor Driehaus stellt insbesondere die bayerischen Regelungen nicht in Frage. Es ist somit vielmehr die Aufgabe des Landesgesetzgebers, eine verfassungskonforme Rechtsgrundlage unter Maßstab der bisherigen gewünschten Rechtswirkungen zu beschließen.

Das Vorhaben der Landesregierung, die im vergangenen Jahr eingeführten Fristen einseitig zugunsten der Kommunen ohne jegliche Abwägung der Interessen der Beitragspflichtigen einzukassieren, ist daher auf das Schärfste abzulehnen.

**Forderungen des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen:
Zehn-Jahres-Frist ab Eintritt der Vorteilslage mit Übergangsregelung und „Spaten-
stichregelung“**

Einerseits sollte der Landtag die 10-Jahres-Frist nach Eintritt der Vorteilslage festlegen. Als flankierende Frist sollte der Landtag ferner eine Frist von 25 Jahren „ab dem ersten Spatenstich“ festlegen, so dass für Betroffene ohne zeitintensive Recherchen oder juristische Verfahren erkennbar ist, wann mit einer Abgabe zu rechnen ist.

Mit einer Übergangsregelung, wie sie der Gesetzentwurf in § 12a Absatz 3 Kommunalabgabengesetz vorsieht, bleibt den Kommunen die Gelegenheit, offene Projekte abzuarbeiten und in eigener Verantwortung die Maßnahmen zu steuern.

Fazit

Der nordrhein-westfälische Landtag hat einen neuen Standard im Abgabenrecht mit den Fristen im BauGB AG-NRW selbst gelegt. Die systematisch angezeigte Regelung von Fristen für Vorteilsabgaben im Kommunalabgabengesetz sollte genutzt werden, um eine in jedem Fall rechtssichere Frist zu definieren.

Die Bürgerschaft muss nach dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz Klarheit über die Voraussetzung zur Heranziehung zu öffentlichen Abgaben zum Vorteilsausgleich haben. Dazu bedarf es klarer und nachvollziehbarer Fristen, die durch den Gesetzgeber geregelt werden und die einen Ausgleich zwischen den fiskalischen Interessen der Allgemeinheit und des einzelnen Abgabepflichtigen herstellen. Für den Abgabepflichtigen muss erkennbar sein, ob er mit einer öffentlichen Abgabe zu rechnen hat oder nicht. Diesen Anforderungen kann der Landtag mit der flankierenden Frist, die am Baubeginn festmacht, gerecht werden. In kommunaler Eigenverantwortung bleiben damit auch die berechtigten Interessen der Finanzmittelbeschaffung gewahrt.