

01.12.2022

# Gesetzentwurf

der Landesregierung

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

### **A Problem**

Durch § 3 des Gesetzes zur Ausführung des Baugesetzbuchs in Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: BauGB-AG NRW) hat der Gesetzgeber auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 5.3.2013 – 1 BvR 2457/08 – BVerfGE 133,143) reagiert, wonach der jeweilige Landesgesetzgeber eine Festsetzung von Abgaben zum Vorteilsausgleich nach Ablauf einer bestimmten Frist seit Eintritt der Vorteilslage auszuschließen hat.

Diese Reaktion ist allerdings beschränkt worden auf die Festsetzung von Erschließungsbeiträgen. Diese Beschränkung soll beseitigt werden, indem durch die Einfügung dieser Bestimmung in das Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen eine Regelung geschaffen wird, die eine zeitlich unbegrenzte Festsetzung von allen kommunalen Abgaben zum Vorteilsausgleich ausschließt, also nicht nur von Erschließungsbeiträgen, sondern darüber hinaus von unter anderem Kanalanschluss- und Straßenbaubeiträgen sowie von sanierungsrechtlichen Ausgleichsbeträgen.

### **B Lösung**

Mit dem vorliegenden Entwurf für ein Gesetz über die Bestimmung von zeitlichen Grenzen für die Festsetzung von Abgaben zum Vorteilsausgleich im Land Nordrhein-Westfalen sollen die aufgetretenen Herausforderungen beseitigt werden, in dem eine Regelung geschaffen wird, die eine zeitlich unbegrenzte Festsetzung von allen kommunalen Abgaben zum Vorteilsausgleich ausschließt.

### **C Alternativen**

Keine.

### **D Kosten**

Keine.

**E Zuständigkeit**

Zuständig ist das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.

**F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände**

Der Entwurf für ein Gesetz über die Bestimmung von zeitlichen Grenzen für die Festsetzung von Abgaben zum Vorteilsausgleich im Land Nordrhein-Westfalen soll dazu beitragen, Rechtsklarheit über die zeitliche Festsetzung von kommunalen Abgaben für die Kommunen zu schaffen.

**G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte**

Keine.

**H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes**

Der Entwurf für ein Gesetz über die Bestimmung von zeitlichen Grenzen für die Festsetzung von Abgaben zum Vorteilsausgleich im Land Nordrhein-Westfalen hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Wirkungen treten unabhängig vom Geschlecht der Betroffenen ein. Auswirkungen auf die unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern sind nicht zu erwarten.

**I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung**

Keine.

**J Befristung**

Eine Befristung in Form einer Verfallsklausel ist wegen der Bedeutung der Rechtssicherheit nicht vertretbar.

## G e g e n ü b e r s t e l l u n g

### Gesetzentwurf der Landesregierung

### Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

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

**Artikel 1  
Änderung des  
Kommunalabgabengesetzes für  
das Land Nordrhein-Westfalen**

**Kommunalabgabengesetz  
für das Land Nordrhein-Westfalen  
(KAG)**

Das Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GV. NRW. S. 712), das zuletzt durch Gesetz vom [einsetzen: Datum der Ausfertigung des Zweiten Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften und Fundstelle] geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 12 folgende Angabe eingefügt:

#### Übersicht

|        |      |  |
|--------|------|--|
|        | § 1  | Kommunalabgaben  |
|        | § 2  | Rechtsgrundlage für<br>Kommunalabgaben   |
|        | § 3  | Steuern  |
|        | § 4  | Gebühren (Allgemeines)   |
|        | § 5  | Verwaltungsgebühren  |
|        | § 6  | Benutzungsgebühren   |
|        | § 7  | Gebühren für Beiträge und<br>Umlagen der Wasser- und<br>Bodenverbände und<br>Zweckverbände   |
|        | § 8  | Beiträge   |
|        | § 8a | Ergänzende Vorschriften<br>für die Durchführung von<br>Straßenausbaumaßnahmen<br>und über die Erhebung von<br>Straßenausbaubeiträgen |
|        | § 9  | Besondere Wegebeiträge   |
|        | § 10 | Kostenersatz für Haus- und<br>Grundstücksanschlüsse  |
|        | § 11 | Kurbeiträge und<br>Fremdenverkehrsbeiträge   |
|        | § 12 | Anwendung der<br>Abgabenordnung  |
| „§ 12a |      | Zeitliche Grenze für die Fest-<br>setzung von Abgaben zum<br>Vorteilsausgleich“.   |
|        | § 13 | Kleinbeträge, Abrundung  |

|      |  |
|------|--|
| § 14 | Abgabenbescheide   |
| § 15 | entfallen  |
| § 16 | entfallen  |
| § 17 | Abgabenhinterziehung   |
| § 18 | entfallen  |
| § 19 | entfallen  |
| § 20 | Leichtfertige<br>Abgabenverkürzung und Abgabengefährdung                                   |
| § 21 | entfallen  |
| § 22 | Übergangsvorschrift zur<br>Erhebung der Jagdsteuer   |
| § 22 | Einschränkung von  |
| a    | Grundrechten   |
| § 23 | Änderung des<br>Vergnügungssteuergesetzes  |
| § 24 | Änderung des<br>Verwaltungsvollstreckungs-<br>gesetzes für das<br>Land Nordrhein-Westfalen |
| § 25 | Rechts- und<br>Verwaltungsverordnungen   |
| § 26 | Inkrafttreten,<br>Übergangsvorschrift  |

2. Nach § 12 wird folgender § 12a eingefügt:

**„§ 12a  
Zeitliche Grenze für die Festsetzung  
von Abgaben zum Vorteilsausgleich**

(1) Abgaben zum Vorteilsausgleich dürfen ohne Rücksicht auf Entstehung der Abgabenschuld mit Ablauf des 20. Kalenderjahres, das auf den Eintritt der Vorteilslage folgt, nicht mehr festgesetzt werden.

(2) Absatz 1 gilt auch für Abgabenbescheide, die am 1. Juni 2022 noch nicht bestandskräftig waren.

(3) Soweit die Frist des Absatzes 1 mit Ablauf eines Kalenderjahres zwischen 2022 und 2026 endet, verlängert sie sich bis zum 31. Dezember 2027.

(4) Sofern vor Ablauf der Ausschlussfrist die Anlage benutzbar war und Vorausleistungen bis zum 01. Juni 2022 erhoben worden sind, sind diese nur in dem Umfang zu erstatten, in dem sie die fiktive endgültigen Abgabe zum

Vorteilsausgleich überschreiten. Der Rückzahlungsanspruch ist nicht zu verzinsen.

(5) Soweit für Anlagen keine Abgabe im Sinne der vorstehenden Absätze mehr erhoben werden kann, gelten diese Anlagen als erstmalig hergestellt.“

**Artikel 2**  
**Änderung des Gesetzes zur Ausführung**  
**des Baugesetzbuches**  
**in Nordrhein-Westfalen**

Das Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches in Nordrhein-Westfalen vom 3. Februar 2015 (GV. NRW. S. 211), das zuletzt durch Gesetz vom 13. April 2022 (GV. NRW. S. 671) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 3 wird aufgehoben.

**Gesetz**  
**zur Ausführung des Baugesetzbuches**  
**in Nordrhein-Westfalen**  
**(BauGB-AG NRW)**

**§ 3**  
**Zeitliche Obergrenze für den**  
**Vorteilsausgleich**  
**von Erschließungsbeiträgen**  
**nach BauGB**

(1) Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach § 127 des Baugesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist, durch die Gemeinden erfolgt auf der Grundlage des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GV. NRW. S. 712) in der jeweils geltenden Fassung mit der Maßgabe, dass ihre Festsetzung unabhängig vom Entstehen der Beitragspflicht mit Ablauf des zehnten Kalenderjahres, das auf den Eintritt der Vorteilslage folgt, ausgeschlossen ist.

(2) Für Erschließungsbeitragsbescheide, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Absatz 1 noch nicht bestandskräftig waren, beträgt die Frist 20 Jahre. Diese Frist gilt auch für das Erheben von Erschließungsbeiträgen, wenn die Vorteilslage im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits besteht.

(3) Soweit eine Ausschlussfrist nach Absatz 1 oder 2 mit Ablauf eines Kalenderjahres zwischen 2022 und 2026 endet, verlängert sie sich bis zum 31. Dezember 2027.

(4) Unabhängig von dem Eintritt der Vorteilslage ist die Festsetzung der Beitragspflicht für solche Erschließungsanlagen ausgeschlossen, wenn seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung mindestens 25 Jahre vergangen sind. Bezieht sich der Beginn der technischen Herstellung nur auf eine Teilstrecke der Erschließungsanlage, so gilt Satz 1 nur für diese Teilstrecke.

(5) Sofern vor Ablauf der Ausschlussfrist die Erschließungsanlage benutzbar war und Vorausleistungen bis zum 1. Juni 2022 erhoben worden sind, sind diese nur in dem Umfang zu erstatten, in dem sie den fiktiven endgültigen Erschließungsbeitrag überschreiten. § 133 Absatz 3 Satz 4 BauGB ist für diese Erstattungen nicht anzuwenden.

(6) Soweit für Erschließungsanlagen kein Beitrag mehr erhoben werden kann, gelten diese Erschließungsanlagen als erstmalig hergestellt.

2. § 4 wird § 3 und die Wörter „und über die Auswirkungen des § 3 zum 31. Mai 2028“ werden gestrichen.

3. § 5 wird § 4.

#### **§ 4 Berichtspflicht**

Die Landesregierung berichtet dem Landtag über die Auswirkungen des § 2 zum 15. Juli 2026 und über die Auswirkungen des § 3 zum 31. Mai 2028.

#### **§ 5 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

#### **Artikel 3 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Juni 2022 in Kraft.

## Begründung

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

#### **zu Artikel 1**

#### **Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG)**

Durch § 3 des Gesetzes zur Ausführung des Baugesetzbuchs in Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: BauGB-AG NRW) hat der Gesetzgeber auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 5.3.2013 – 1 BvR 2457/08 – BVerfGE 133,143) reagiert, wonach der jeweilige Landesgesetzgeber eine Festsetzung von Abgaben zum Vorteilsausgleich nach Ablauf einer bestimmten Frist seit Eintritt der Vorteilslage auszuschließen hat.

Diese Reaktion ist allerdings beschränkt worden auf die Festsetzung von Erschließungsbeiträgen. Diese Beschränkung soll durch § 12a beseitigt werden, indem durch die Einfügung dieser Bestimmung in das Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen eine Regelung geschaffen wird, die eine zeitlich unbegrenzte Festsetzung von allen kommunalen Abgaben zum Vorteilsausgleich ausschließt, also nicht nur von Erschließungsbeiträgen, sondern darüber hinaus von unter anderem Kanalanschluss- und Straßenbaubeiträgen (§ 8 KAG) sowie von sanierungsrechtlichen Ausgleichsbeträgen (§ 154 Absatz 1 BauGB). In der Folge können die Regelungen des bisherigen § 3 BauGB-AG NRW aufgehoben werden.

Die in § 12a Absatz 1 nun für alle kommunale Abgaben vorgesehene Lösung orientiert sich an §§ 19 Absatz 1, 20 Absatz 2 KAG BB mit der Maßgabe, dass die Ausschlussfrist auf 20 Jahre festgesetzt wird. Diese Orientierung bietet sich deshalb an, weil sie noch jüngst durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Oktober 2021 (9 C 9.20 – BVerwGE 173,324) für mit dem in Artikel 20 Absatz 3 GG verankerten Grundsatz der Rechtssicherheit in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit in Einklang stehend befunden worden ist.

Die Festlegung einer Ausschlussfrist auf 20 Jahre entspricht der Entscheidung der Gesetzgeber in vielen anderen Ländern (zum Beispiel § 3a Absatz 3 Satz 2 SächsKAG, § 12 Absatz 2 Ziffer 1 KAG MV, § 11 Absatz 3 NKAG, § 25 Absatz 5 Satz 1 KAG BW und § 15 Absatz 2 KAG SH); sie ist weder so kurz, dass Abgaben regelmäßig nicht rechtzeitig erhoben werden können, noch so lang, dass sie für den Abgabenschuldner angesichts der abnehmenden Legitimationswirkung seines Vorteils und seines Interesses an Rechtsklarheit unzumutbar ist.

§ 12a Absatz 2 erstreckt die neuen Ausschlussfristen auf zum Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht bestandskräftige Abgabenbescheide und entspricht dem Rechtsgedanken des bisherigen § 3 Absatz 2 BauGB-AG NRW. Soweit Absatz 2 auch für Abgabenbescheide gelten soll, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch nicht bestandskräftig waren und bislang nicht von § 3 BauGB-AG NRW erfasst waren, wird nicht gegen den in Artikel 2 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem in Artikel 20 Absatz 3 GG verankerten Grundsatz des Vertrauensschutzes in seiner Ausprägung als Rückwirkungsverbot verstoßen. Die Verfassungsmäßigkeit eines rückwirkenden Gesetzes ist lediglich dann fraglich, wenn es sich um ein belastendes Gesetz handelt. Das ist hier nicht der Fall. Vielmehr schafft hier der Gesetzgeber zugunsten der Abgabepflichtigen die nach dem Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit erforderliche bestimmte Grenze für eine Abgabefestsetzung, die es vorher nicht gab. Sofern bereits laufende Ausschlussfristen nach § 3 Absatz 1 BauGB-AG NRW von 10 Jahre auf 20 Jahre verlängert werden, stellt dies den Fall einer unechten Rückwirkung dar, welcher verfassungsrechtlich ebenfalls unbedenklich ist.

§ 12a Absatz 3 entspricht dem bisherigen § 3 Absatz 3 BauGB-AG NRW und regelt insofern eine Übergangsfrist für in den dort genannten Jahren eintretende Ausschlussfälle. Die Kommunen haben sich in ihren Planungen zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen seit Inkrafttreten des BauGB-AG NRW auf die Ausschlussfrist 31. Dezember 2027 eingestellt. Die Übergangsfrist ist insofern auch geboten, da es bisher für weitere Abgaben zum Vorteilsausgleich keine Fristenregelung gab und den Kommunen ein ausreichender Vorlauf verbleiben muss, um sich auf die Rechtsänderung einzustellen.

§ 12a Absatz 4 regelt den Umgang mit Vorausleistungen. Die Regelung sieht vor, dass Vorausleistungen in dem Umfang zu erstatten sind, in dem sie die fiktive endgültige Abgabe übersteigen. Die Regelung hat sich in der Praxis der Erschließungsbeiträge bewährt und wird nun auch auf andere Abgabensarten nach dem KAG NRW mit der Möglichkeit der Erhebung von Vorausleistungen anwendbar sein.

§ 12a Absatz 5 übernimmt die bisher in § 3 Absatz 6 BauGB-AG NRW enthaltene Fiktion, dass Anlagen, für die aufgrund des Eintretens der Ausschlussfrist keine Abgabe zum Vorteilsausgleich mehr erhoben werden kann, als erstmalig hergestellt gelten.

### **zu Artikel 2**

#### **Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Baugesetzbuches in Nordrhein-Westfalen**

Bei § 3 BauGB-AG NRW handelt es sich im Wesentlichen um eine auf Erschließungsbeiträge beschränkte und deshalb unvollständige Reaktion auf die angegebene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur zeitlichen Begrenzung der Festsetzung von Abgaben zum Vorteilsausgleich. Da durch § 12a KAG NRW eine alle, die Erschließungsbeiträge einschließende Ausschlussfrist für Abgaben zum Vorteilsausgleich geschaffen werden soll, entfällt das zentrale, mit § 3 BauGB-AG NRW verfolgte Anliegen. Deshalb kann diese Vorschrift aufgehoben werden.

In der Folge wird § 4 zu § 3 und eine Folgeänderung aus der Aufhebung des § 3 vorgenommen. Des Weiteren wird § 5 - ebenfalls aus der Folge der vorgesehenen Änderung - zu § 4.

### **zu Artikel 3**

#### **Inkrafttreten**

Die Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen und die Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Baugesetzbuches in Nordrhein-Westfalen soll durch Artikel 3 rückwirkend zum 1. Juni 2022 in Kraft treten: Durch § 3 BauGB-AG NRW sollte eine zeitliche Begrenzung für die Festsetzung von Erschließungsbeiträgen mit Wirkung vom 1. Juni 2022 begründet werden. Angesichts dessen drängt sich eine rückwirkende Inkraftsetzung der Aufhebung dieser unvollständigen Regelung und ihrer Ersetzung durch § 12a KAG NRW zum gleichen Zeitpunkt auf.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Rückwirkung bestehen nicht. Zum einen wird der Anwendungsbereich des § 12a KAG NRW auf alle kommunalen Abgaben ausgeweitet, was insofern keine belastende, sondern eine die Abgabepflichtigen begünstigende Wirkung auslöst: Sofern bereits laufende Ausschlussfristen nach § 3 Absatz 1 BauGB-AG NRW von zehn Jahre auf 20 Jahre verlängert werden, stellt dies den Fall einer unechten Rückwirkung dar, welcher verfassungsrechtlich ebenfalls unbedenklich ist. Soweit § 3 Absatz 4 BauGB-AG NRW rückwirkend zum 1. Juni 2022 aufgehoben wird, kann zwar eine echte Rückwirkung vorliegen. Auch diese ist allerdings verfassungsrechtlich zulässig. Schutzwürdig ist nur das

Vertrauen auf den Bestand verfassungskonformer Regelungen (vgl. BVerfG, Beschl. vom 17. Dezember 2013 – 1 BvL 5/08). An der Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 4 BauGB-AG NRW bestehen aber, wie Herr Professor Dr. Hans-Joachim Driehaus aufgezeigt hat, ernsthafte Zweifel (vgl. Driehaus, KStZ 2022, 101 ff.).