

28.03.2023

# Änderungsantrag

der Fraktion der SPD und  
der Fraktion der FDP

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

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 18/1919  
Beschlussempfehlung des Ausschusses für Heimat und Kommunales  
Drucksache 18/3775 (Neudruck)

1. Die Überschrift wird geändert in:

„Drittes Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“

2. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherigen Angabe im Änderungsbefehl 1 wird vorangestellt:

In der Inhaltsübersicht wird der Angabe zu § 8a folgende Angabe angefügt: „§ 8b Ergänzende Vorschriften über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen“.

b) Nach Änderungsbefehl 1 wird der folgender Änderungsbefehl 2 eingefügt:

Dem § 8a wird folgender § 8b angefügt:

## **„§ 8b Ergänzende Vorschriften über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen**

- (1) Die Gemeinden erheben zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für Erschließungsstraßen einen Erschließungsbeitrag nach Maßgabe der folgenden Vorschriften.
- (2) Mit Ausnahme von § 128 Absatz 2 und § 135 Absatz 6 finden die §§ 127 Absatz 2 und 128 bis 135 sowie § 242 Abs. 2 bis 8 des Baugesetzbuchs in der Fassung der

Datum des Originals: 28.03.2023/Ausgegeben: 28.03.2023

Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Januar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 6), entsprechende Anwendung.

- (3) Für vorhandene Erschließungsanlagen, für die eine Beitragspflicht auf Grund der bis zum 29. Juni 1961 geltenden Vorschriften nicht entstehen konnte, kann auch nach diesem Gesetz kein Erschließungsbeitrag erhoben werden. Nach diesem Gesetz kann auch kein Beitrag mehr erhoben werden, sofern seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung 25 Jahre vergangen sind. Bezieht sich der Beginn der technischen Herstellung nur auf eine Teilstrecke der Erschließungsanlage, so gilt Satz 2 nur für diese Teilstrecke.“

- c) Der bisherige Änderungsbefehl 2 wird zu Änderungsbefehl 3 und wird wie folgt geändert:  
Der § 12a wird wie folgt geändert:

aa) In Absatz 1 wird die Angabe „20“ durch „10“ ersetzt.

bb) Der Absatz 5 wird gestrichen.

3. Dem Wortlaut von Artikel 3 wird angefügt:

„Es ersetzt nach Artikel 125a Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz die §§ 127 bis 135 sowie § 242 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Januar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 6).“

## Begründung

Der Ausschuss für Heimat und Kommunales hat am 3. März 2023 zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung eine Anhörung unter Sachverständigen durchgeführt. Die Fachleute meldeten dringenden Änderungsbedarf an.

Mit ihrem Vorhaben plant die Landesregierung die erst zum 1. Juni 2022 in Kraft getretenen bürgerfreundlichen kurzen Verjährungsfristen für Erschließungsbeiträge großzügig im Sinne der Kommunen zu ändern. Damit werden die Bürgerinnen und Bürger jedoch erheblich belastet.

Die Anhörung hat gezeigt: Immer wieder ziehen Kommunen die Beiträge, besonders für Erschließungsstraßen, erst Jahrzehnte nach Baubeginn oder nach dem Eintritt der Vorteilslage ein. In solchen Fällen haben die ersten Eigentümerinnen und Eigentümer ihr Haus mancherorts bereits verkauft. Dann wird die Rechnung von der Stadt für die neue Eigentümergeneration zur „bösen Überraschung“. Die Sachverständigen wiesen exemplarisch auf zwei skandalträchtige Vorgänge hin:

- Die Gemeinde Nettetal wollte in diesem Winter für die Stappstraße Beiträge einziehen. Laut den Anliegern sei die Straße bereits seit mindestens 60 Jahren fertiggestellt – mit Fahrbahn, Kanal und Beleuchtung. Die Kommune rechtfertigt die extreme Verzögerung mit einer internen Umorganisation von Verwaltungsabläufen nach der Gebietsreform aus den 70er Jahren (Stellungnahme 18/357, Seite 4 f.).
- In Fall der Düsseldorfer Straße „Auf'm Rott“ datiert der Baubeginn auf das Jahr 1937. Die Stadt habe bis 1956 die Beleuchtung und bis 1976 die Kanalisation fertiggestellt. Erst 2010 wurde der Gehweg vollendet. Als die Verwaltung dann 2013 die Beiträge

einziehen wollte, waren 76 Jahre seit dem ersten Spatenstich vergangen (vgl. Stellungnahme 18/350, Seite 3).

In welcher Höhe die Landesregierung mit ihrem Gesetzesentwurf Bürgerinnen und Bürger belastet, ist ihr selber nicht bekannt. So teilte die Landesregierung am 12. März 2023 auf Anfrage mit, dass ihr „keine Daten über noch nicht abgerechnete Erschließungsbeiträge aus den Städten und Gemeinden“ vorliegen (Vorlage 18/962). Mittlerweile sind immerhin Näherungswerte bekannt geworden:

- Dem Städte- und Gemeindebund teilten 62 Mitgliedskommunen mit, sie würden dank der Landesregierung mit Mehreinnahmen in Höhe von 240 Mio. Euro rechnen. Beim Städtetag teilten drei exemplarische Großstädte mit, sie könnten sich über Mehreinnahmen zwischen 22 und 30 Mio. Euro freuen (Stellungnahme 18/223, Seite 4).
- Der „Verband Wohneigentum“ hat die jeweiligen Angaben der Städte- und Gemeindevertreter hochgerechnet. Er vermutet, die Landesregierung versuche die Bürgerinnen und Bürger mit mindestens einer halben Milliarde Euro (sic!) zu belasten (Stellungnahme 18/350, Seite 5).

Der hier vorliegende Änderungsantrag reagiert auf dieses Missverhältnis. Knappe Verjährungsfristen werden die Bürgerinnen und Bürger entlasten, für die Kommunen werden wichtige Übergangsfristen fortgeführt.

Ganz im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werden die Bürgerinnen und Bürger dadurch mehr Klarheit über die anstehenden Belastungen bekommen, zudem wird die Vorhersehbarkeit der Belastungen erhöht (vgl. BVerfGE 159, 183). Konkret hat das Gericht unter anderem ausgeführt:

„Der Grundsatz der Rechtssicherheit gebietet vielmehr, dass Vorteilsempfänger in zumutbarer Zeit Klarheit darüber gewinnen können, ob und in welchem Umfang sie die erlangten Vorteile durch Beiträge ausgleichen müssen.“ (BVerfGE 159, 183 (209)).

Den Entscheidungsspielraum der Parlamente bestimmt das Gericht so:

„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.“ (BVerfGE 159, 183 (209)).

### Zu Überschrift und Inhaltsübersicht

Mit dem geänderten Gesetzesentwurf sollen mehr kommunalrechtliche Vorschriften in zwei Gesetzen verändert werden, nämlich im Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) und im Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches in Nordrhein-Westfalen (BauGB-AG NRW). Deswegen ist die Überschrift zu ändern. Die Inhaltsübersicht wird redaktionell angepasst.

### Zur Regelung des Rechts der Erschließungsbeiträge

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes für das Recht der Erschließungsbeiträge ergibt sich aus Art. 70 GG i.V.m. Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG.

Die Vorschriften des 6. Teils Abschnitt 2 des Baugesetzbuchs sowie § 242 BauGB gelten bisher gemäß Art. 125a Absatz 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fort. Sie können gemäß Art. 125a Absatz 1 Satz 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden (zu §§ 127 bis 135 BauGB: BVerwG NVwZ-RR 2022, 270; zu § 242 BauGB: BVerwG NVwZ-RR 2018, 200). Dem dient dieses Gesetz, vgl. Artikel 3 Satz 2 (s.u.).

Mit § 8b werden Spezialregelungen für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen geschaffen. Die weiteren Vorschriften des KAG finden ergänzend Anwendung.

Mit § 8b Absatz 1 wird der Wortlaut des § 127 Absatz 1 BauGB in das Landesrecht übernommen.

§ 8b Absatz 2 überführt die bundesrechtlichen Vorschriften der §§ 127 Absatz 2, 138 bis 135 und 242 Absätze 2 bis 8 BauGB mit Ausnahme der §§ 128 Absatz 2 und 135 Absatz 6 BauGB im Wege der statischen Verweisung in das Landesrecht. Entgegen der Auffassung, wonach sich diese Regelungstechnik nicht eigne, wenn gemäß Art. 125a Absatz 1 Satz 1 GG fortgeltendes Bundesrecht nach Art. 125 Absatz 1 Satz 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden soll (Rottenwallner, Das neue Erschließungsbeitragsrecht in Bayern – leider misslungen, NVwZ 2016, 1290 (1293) m.w.N.), reicht für eine Ersetzung des bisherigen Bundesrechts dessen (pauschale) Übernahme in Landesrecht aus (Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand März 2006, Art. 125a Rdnr. 30; Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Auflage 2018, Art. 125a Rdnr. 9; Wolff in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 125a Rdnr. 26). Ob dies durch die Aufnahme der mit bisherigem Bundesrecht übereinstimmenden Regelungen in den Gesetzestext oder durch eine Verweisung auf die betreffenden bundesrechtlichen Vorschriften geschieht, ist lediglich eine Frage der Gesetzgebungstechnik (BVerwG NVwZ-RR 2022, 270 (271)).

§ 8b Absatz 3 Satz 1 übernimmt den Wortlaut des § 242 Absatz 1 BauGB in das Landesrecht.

#### Zur Verjährungsfrist für Erschließungsbeiträge ab dem ersten Spatenstich

§ 8b Absatz 3 Satz 2 ordnet wie bereits § 3 Absatz 4 BauGB-AG NRW an, dass 25 Jahre nach der ersten technischen Herstellung (erster Spatenstich) die Beitragspflichten verjähren. Damit werden „Altanlagen“ dem Beitragsrecht entzogen.

Der neue § 8b Absatz 3 Satz 3 regelt weiter den Umgang mit Teilstrecken: Bezieht sich der Beginn der technischen Herstellung nur auf eine Teilstrecke, so gilt die Beitragsfrist von 25 Jahren nur für die Teilstrecke. Beiträge müssen auch dann erhoben werden können, wenn vor mehr als 25 Jahren auf einer (ganz untergeordneten) Teilstrecke mit der technischen Herstellung begonnen wurde. Das trifft etwa für den Bau einer Straßeneinmündung zu, ohne dass der Bau der eigentlich abzweigenden Straße bereits begonnen hat.

Bei der Bemessung der Frist waren die Interessen der Bürgerinnen und Bürger und der Kommunen zu berücksichtigen.

- Zum einen besteht ein Interesse der Bürgerinnen und Bürger, baldmöglichst zu wissen, ob und in welcher Höhe sie zu Abgaben herangezogen werden.
- Zum anderen muss die Frist so gewählt werden, dass die Kommunen nach dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung ausreichend Zeit haben, um die Erschließungsstraßen fertigzustellen und die Festsetzung der Abgabe vorzunehmen.

- Weiterhin kann bei Straßen eine gewöhnliche Nutzungsdauer von 20 bis 25 Jahren angenommen werden.

Bei Abwägung aller Umstände erscheint eine Frist von 25 Jahren ab Beginn der erstmaligen technischen Herstellung im Hinblick auf die Interessen der Bürgerinnen und Bürger wie der Kommunen angemessen und ausgewogen.

Die Beteiligten können den Beginn der erstmaligen technischen Herstellung etwa durch Aufzeichnungen, Rechnungen oder Presseberichte auch noch viele Jahre später nachvollziehen. Im Zweifel können sie an den „ersten Spatenstich“ als Startschuss für den Beginn der Bauarbeiten anknüpfen.

#### Zum Ende der Beitragspflicht nach der Vorteilslage

Die Frist ab Vorteilslage in § 12a Absatz 1 wird gegenüber dem Gesetzentwurf der Landesregierung auf zehn Jahre gesenkt. Diese Frist entspricht der bisher in § 3 Absatz 1 BauGB-AG NRW normierten Rechtslage für Erschließungsbeiträge. Damit hatte sich der Gesetzgeber im Vergleich zu den anderen Bundesländern für die bürgerfreundlichste Lösung entschieden; auch Sachsen-Anhalt hat die Frist auf zehn Jahre festgesetzt.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor, die Frist gegenüber § 3 Absatz 1 BauGB-AG NRW auf 20 Jahre zu verdoppeln. Eine materielle Begründung bleibt die Landesregierung schuldig, der bloße Verweis auf gleiche Fristen mehrerer anderer Bundesländer bleibt selektiv. Damit würde Nordrhein-Westfalen den (Einnahme-) Interessen der Kommunen jedoch einseitig zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger den Vorrang einräumen. Zudem würde NRW sich bei den Bundesländern einreihen, die die längsten Fristen festgelegt haben.

#### Zur Herstellungsfiktion

Der bisherige § 12a Absatz 5 wird gestrichen. Die Übernahme der Fiktionsregelung des § 3 Absatz 6 BauGB-AG NRW in den neuen § 12a KAG ist nicht sachgerecht, da nunmehr sämtliche Abgabearten zum Vorteilsausgleich davon erfasst werden. Für sonstige Abgaben zum Vorteilsausgleich ist die Herstellungsfiktion jedoch weitgehend falsch (Driehaus, Stellungnahme 18/316, Seite 3). Eine Beschränkung im Wortlaut der Vorschrift nur auf Erschließungsbeiträge wäre an dieser Stelle systematisch verfehlt.

Für die Erschließungsbeiträge ist die Regelung einer Herstellungsfiktion ohnehin entbehrlich (vgl. Driehaus, Stellungnahme 18/316, Seite 3). Mit Ablauf der Ausschlussfrist ist für die Kommune die Festsetzung von Beiträgen ausgeschlossen. Der Beitragsanspruch ist erloschen (§ 47 AO). Damit ist die betreffende Erschließungsanlage aus dem Erschließungsbeitragsrecht entlassen mit der Folge, dass der Weg zum Straßenausbaubeitragsrecht für alle später entstehenden Kosten im Zusammenhang mit dem Ausbau dieser Anlage eröffnet ist (Stellungnahme 18/223, Seite 3).

#### Zum Inkrafttreten

Mit Satz 2 des Artikel 3 bekundet der Landesgesetzgeber, dass das Land von seiner Ersetzungskompetenz gemäß Art. 125a Absatz 1 Satz 2 GG Gebrauch macht. Mit dem Gesetz werden die §§ 127 bis 135 sowie § 242 des Baugesetzbuchs durch Landesrecht ersetzt. § 154 Absatz 1 Satz 3 und § 156 Absatz 1 Satz 1 Baugesetzbuch bleiben unberührt.

Thomas Kutschaty	Henning Höne
Sarah Philipp	Marcel Hafke
Christian Dahm	Dirk Wedel
Justus Moor	

und Fraktion	und Fraktion
--------------	--------------