

Bericht	Geschäftsbereich	Stadtentwicklung, Bauen, Verkehr, Umwelt
	Ressort / Stadtbetrieb	Ressort 104 - Straßen und Verkehr
	Bearbeiter/in	Jürgen Pelz
	Telefon (0202)	563 - 5305
	Fax (0202)	563 - 8422
	E-Mail	Juergen.Pelz@stadt.wuppertal.de
	Datum:	01.03.2018
	Drucks.-Nr.:	VO/0010/18 öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
19.04.2018	Ausschuss für Verkehr	Entgegennahme o. B.
02.05.2018	Ausschuss für Finanzen, Beteiligungs- steuerung und Betriebsausschuss WAW	Entgegennahme o. B.
Änderung der bisherigen Rechtslage im Erschließungsbeitragsrecht - Zeitliche Grenze für die Erhebung von Beiträgen -		

Grund der Vorlage

Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster im Anschluss an einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts: „Sind nach Eintritt der Vorteilslage durch die technische Fertigstellung einer Straße mehr als 30 Jahre vergangen, kann die Gemeinde keine Erschließungsbeiträge mehr erheben“.

Beschlussvorschlag

Der Bericht wird ohne Beschluss entgegen genommen.

Einverständnisse

entfällt

Unterschrift

Meyer

Begründung

Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen hat in der Vergangenheit – auch in Wuppertal – dann immer wieder für Schlagzeilen gesorgt, wenn Straßen abgerechnet wurden, die schon seit Jahrzehnten technisch endgültig hergestellt waren. Das beitragsauslösende Ereignis war in diesen Fällen nicht mehr eine Ausbau- oder Restausbaumaßnahme, sondern ein Ereignis, das sich im nicht sichtbaren rechtlichen Raum abspielte. Nach der ständigen und auch heute noch gültigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entsteht für eine Straße die Erschließungsbeitragspflicht in dem Zeitpunkt, in dem die von der gemeindlichen Erschließungsbeitragsatzung festgelegten Herstellungsmerkmale und alle weiteren unmittelbar vom Gesetz aufgestellten Voraussetzungen für das Entstehen der Beitragspflicht erfüllt sind.

Am 5. März 2013 hat das Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung mit weitreichenden Folgen für das kommunale Abgabenrecht getroffen. In dem Leitsatz zum Beschluss heißt es:

„Das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als der Rechtssicherheit dienendes Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit verlangt Regelungen, die sicherstellen, dass Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht zeitlich unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden können. 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.“

Die Stadt Wuppertal hatte im August 2014 ein Erschließungsbeitragsverfahren für eine Straße im Stadtbezirk Elberfeld durchgeführt, deren technisch endgültige Herstellung zu diesem Zeitpunkt etwas mehr als 30 Jahre zurücklag. Die Erschließungsbeitragspflicht konnte für diese Straße in der Vergangenheit nicht entstehen, weil u. a. der Straßenverlauf in keinem Bebauungsplan festgesetzt war. Die Verwaltung hatte dann in 2011 und 2012 die notwendigen Tatbestandsvoraussetzungen geschaffen, sodass in 2014 das Beitragsverfahren durchgeführt werden konnte.

Aufgrund von zwei Klagen hatte das Verwaltungsgericht Düsseldorf bereits im Juli 2016 durch Urteile entschieden, dass die Heranziehung gegen das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und –vorhersehbarkeit verstößt. Das Gericht bezog sich dabei auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Gegen die Urteile hatte die Stadt Wuppertal Berufung eingelegt, weil in der nordrhein-westfälischen Rechtsprechung zu dieser Thematik bis dato keine Entscheidung vorlag. Das Oberverwaltungsgericht Münster hat sich nunmehr in seinen Urteilen vom 24. November 2017 – 15 A 1811/16 und 15 A 1812/16 – erstmalig in Nordrhein-Westfalen mit der Problematik der Beitragserhebung für lange zurückliegende Straßenausbauten vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts befassen müssen. Erwartungsgemäß hat sich das Oberverwaltungsgericht Münster dem Rechtsstandpunkt des Bundesverfassungsgerichts angeschlossen. Allerdings weist das Oberverwaltungsgericht in seinen Urteilen darauf hin, dass im Zeitpunkt des Erlasses der Beitragsbescheide im August 2014 die Beitragsforderung der Stadt Wuppertal nicht verjährt war. Zu dieser Bewertung war auch schon das Verwaltungsgericht Düsseldorf gekommen, sodass ohne die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Stadt Wuppertal im verwaltungsgerichtlichen Verfahren wahrscheinlich obsiegt hätte.

Unter Bezugnahme auf die Begründung zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stellt das Oberverwaltungsgericht fest, dass die Erhebung eines Erschließungsbeitrags nach Ablauf einer Frist von 30 Jahren nach der Verwirklichung der Vorteilslage durch die technische Fertigstellung einer Straße rechtswidrig ist. Für das Erschließungsbeitragsrecht ist eine Vorteilslage in diesem Sinne anzunehmen, wenn eine Straße für den Beitragspflichtigen erkennbar den an sie im jeweiligen Fall zu stellenden technischen Anforderungen entspricht. Das ist der Fall, wenn die in der gemeindlichen Erschließungsbeitragsatzung festgelegten,

zum Teil durch das jeweilige Bauprogramm konkretisierten tatsächlichen Merkmale der endgültigen Herstellung einer Straße erfüllt sind. Hierfür muss die Straße insoweit nach dem satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramm (für die nicht flächenmäßigen Teileinrichtungen) und dem (dieses bezüglich der flächenmäßigen Teileinrichtungen ergänzenden) Bauprogramm erforderlichen Teileinrichtungen aufweisen; die Teileinrichtungen müssen dem jeweils für sie vorgegebenen technischen Ausbauprogramm entsprechen. Gegen die Urteile vom 24. November 2017 wurde keine Revision eingelegt. Den jüngeren Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts ist zu entnehmen, dass auch das Bundesverwaltungsgericht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in seiner Rechtsprechung berücksichtigt (vgl. Urteil vom 22. November 2016 – 9 C 25.15 und Beschluss vom 8. März 2017 – 9 B 19.16).

Damit die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster nicht zu Missverständnissen führt, sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass nur für solche Straßen nach 30 Jahren keine Erschließungsbeiträge mehr erhoben werden dürfen, bei denen die Vorteilslage eingetreten ist. Das ist nicht der Fall bei solchen Straßen, die z. B. noch über keine Straßenentwässerungsanlagen verfügen oder deren Gehwege ganz oder teilweise noch unbefestigt oder gar nicht vorhanden sind, die also in ihrer Gesamtheit noch unfertig sind. Das Alter einer Straße alleine sagt also noch nichts über die Vorteilslage aus. Erst wenn den Beitragspflichtigen eine insgesamt fertiggestellte Straße zur Verfügung steht, ist vom Eintritt der Vorteilslage auszugehen und eine Beitragserhebung nach mehr als 30 Jahren nicht mehr möglich.

Kosten und Finanzierung

Neben der grundsätzlichen Bedeutung für das Beitragsrecht in Nordrhein-Westfalen haben die Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Münster natürlich auch Auswirkungen auf die noch nach dem Baugesetzbuch abzurechnenden Straßen in der Stadt Wuppertal. Für Straßen, bei denen die Vorteilslage schon vor mehr als 30 Jahren eingetreten ist, werden in Zukunft keine Erschließungsbeiträge mehr erhoben werden können.

Die neue Rechtslage wirft zwangsläufig Fragen auf. Welche Straßen unterliegen künftig nicht mehr der Erschließungsbeitragspflicht und in welchem Umfang muss die Stadt Wuppertal auf Beitragseinnahmen verzichten? Nach der bisherigen Rechtslage konnte davon ausgegangen werden, dass für ca. 600 Straßen in Wuppertal noch eine Erschließungsbeitragspflicht entstehen wird. Anhand der zu jeder Straße vorliegenden Akte kann aber der Ausbauzustand der Straße nicht verlässlich festgestellt werden. Dies kann nur durch Beurteilung vor Ort erfolgen. Ältere Aussagen über den Straßenzustand in den Akten sind nur bedingt verwertbar, weil im Laufe der Jahrzehnte die Auffassung darüber, wann eine Straße oder Teileinrichtung endgültig hergestellt ist, durch die Gerichte eine ständige Fortentwicklung erfahren hat. So legen sowohl das OVG Münster als auch das Verwaltungsgericht Düsseldorf die Herstellungsmerkmale in der Erschließungsbeitragssatzung der Stadt Wuppertal nunmehr anders aus (siehe Urteil des OVG Münster vom 24. November 2017 a. a. O.), als das in der Vergangenheit z. B. durch Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf der Fall war. Das hat zur Folge, dass zu den Straßen, die bisher schon durch die Verwaltung als technisch endgültig hergestellt galten, noch weitere Straßen hinzugerechnet werden müssen, die im Lichte der aktuellen Rechtsprechung ebenfalls als technisch endgültig hergestellt zu bewerten sind. Vermutlich dürften von den 600 Straßen 20 bis 30 % künftig nicht mehr der Erschließungsbeitragspflicht unterliegen.

Noch schwieriger als die Anzahl der betroffenen Straßen lassen sich die nicht mehr realisierbaren Beitragseinnahmen beziffern. Da es sich naturgemäß um ältere Straßen handelt und die Baumaßnahmen Jahrzehnte zurückliegen, lässt sich in vielen Fällen der beitragsfähige Aufwand gar nicht mehr feststellen. Zudem wurden in der Vergangenheit vielfach schon für bereits hergestellte Teileinrichtungen Teilbeiträge erhoben. Vermutlich dürften die nicht realisierbaren Beitragseinnahmen noch unter einem achtstelligen Euro-Betrag liegen. Dabei relativiert sich der Einnahmeverlust insoweit, als sich die Einnahmen über die kommenden 10 oder 20 Jahre verteilt hätten.