

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 1/19 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob § 3 Absatz 1 Nummer 4 des Kommunalabgabengesetzes Rheinland-Pfalz - KAG RP - vom 20. Juni 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 175) in der Fassung des Gesetzes vom 15. Februar 2011 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 25) in Verbindung mit § 169 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, § 170 Absatz 1 der Abgabenordnung - AO - in der Fassung vom 1. Oktober 2002 (Bundesgesetzblatt I Seite 3866, berichtigt I 2003 Seite 61), geändert durch das Gesetz vom 25. Juli 2014 (Bundesgesetzblatt I Seite 1266), mit Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes) vereinbar ist, soweit er die Erhebung von Erschließungsbeiträgen zeitlich unbegrenzt nach dem Eintritt der Vorteilslage erlaubt

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. September 2018 (BVerwG 9 C 5.17) -

hat das Bundesverfassungsgericht – Erster Senat –
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Harbarth,

Paulus,

Baer,

Britz,

Ott,

Christ,

Radtke,

Härtel

am 3. November 2021 beschlossen:

1. § 3 Absatz 1 Nummer 4 des Kommunalabgabengesetzes Rheinland-Pfalz - KAG RP - vom 20. Juni 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 175) ist mit Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtssicherheit (Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes) insoweit unvereinbar, als danach Erschließungsbeiträge nach dem Eintritt der Vorteilslage zeitlich unbegrenzt erhoben werden können.

2. Der Landesgesetzgeber ist verpflichtet, bis zum 31. Juli 2022 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen.

G r ü n d e :

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft das Fehlen einer zeitlichen Grenze für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen im Land Rheinland-Pfalz nach dem Eintritt der sogenannten tatsächlichen Vorteilslage. Nach Ansicht des vorlegenden Bundesverwaltungsgerichts verstößt dies gegen das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG), da die Entstehung der sachlichen Erschließungsbeitragspflicht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) neben der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage unter anderem deren wirksame Widmung verlangt. 1

I.

Das Recht der Erschließungsbeiträge war ursprünglich in den §§ 127 ff. BauGB bundesrechtlich geregelt. Nach dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz für dieses Rechtsgebiet auf die Länder in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG im Jahre 1994 haben einzelne Länder von der ihnen damit eröffneten Regelungskompetenz Gebrauch gemacht. 2

Das Land Rheinland-Pfalz hat die bundesrechtlichen Regelungen zu Erschließungsbeiträgen bislang nicht durch Landesrecht ersetzt. Die Erhebung von Beiträgen für die Erschließung von Grundstücken richtet sich hier nach den bundesrechtlichen Vorschriften der §§ 127 ff. BauGB (1.), die hinsichtlich der Frage der 3

Verjährung der Beitragsforderung durch landesgesetzliche Regelungen ergänzt werden (2.).

1. Nach § 127 Abs. 1 BauGB erheben die Gemeinden zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für Erschließungsanlagen (§ 127 Abs. 2 BauGB) Erschließungsbeiträge. Der Erschließungsaufwand umfasst insbesondere die Kosten für den Erwerb und die Freilegung der Flächen sowie für ihre erstmalige Herstellung einschließlich der Einrichtungen für ihre Entwässerung und Beleuchtung (§ 128 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB). 4

Die Erschließungsbeitragspflicht entsteht für im Sinne des § 133 Abs. 1 BauGB erschlossene Grundstücke. Anders als § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB meint § 133 Abs. 1 BauGB das Erschlossensein in der Heranziehungsphase (vgl. BVerwGE 126, 378 <386 Rn. 27>). Zwar ist grundsätzlich von einer Deckungsgleichheit des Erschlossenseins im Sinne beider Vorschriften auszugehen. Allerdings kann sich in bestimmten Konstellationen aus § 133 Abs. 1 BauGB ein Hindernis ergeben, das vorübergehend eine Beitragserhebung für ein nach § 131 Abs. 1 BauGB erschlossenes Grundstück ausschließt. Dies ist dann der Fall, wenn das fragliche Grundstück nach Maßgabe der bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Bestimmungen zwar abstrakt bebaubar ist, eine Benutzung der Erschließungsanlage jedoch noch durch ausräumbare rechtliche oder tatsächliche Hindernisse ausgeschlossen ist. Solange diese nicht ausgeräumt sind, fehlt es am Erschlossensein im Sinne von § 133 Abs. 1 BauGB mit der Folge, dass das betreffende Grundstück noch nicht der Beitragspflicht unterliegt (vgl. BVerwGE 126, 378 <386 f. Rn. 27>; siehe dazu auch BVerwG, Beschluss vom 18. September 2019 - 9 B 51.18 -, Rn. 4). 5

Das Entstehen der Erschließungsbeitragspflicht richtet sich sachlich nach § 133 Abs. 2 BauGB. Erforderlich ist im Falle des § 133 Abs. 2 Satz 1 Variante 1 BauGB die endgültige Herstellung der konkret abzurechnenden, als selbständig zu bewertenden Erschließungsanlage. Die für die endgültige Herstellung maßgeblichen Merkmale richten sich im Wesentlichen nach der Erschließungsbeitragsatzung der Gemeinde. Die Satzung muss nach § 132 Nr. 4 BauGB auch die Merkmale der endgültigen Herstellung einer Erschließungsanlage regeln. Dem können sogenannte (Teil-)Einrichtungs- und (Aus-)Bauprogramme zugrundeliegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine Anbaustraße im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB endgültig erst dann hergestellt, wenn sie erstmals die nach dem satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramm und dem dieses 6

ergänzenden Bauprogramm erforderlichen Teileinrichtungen aufweist und diese dem jeweils für sie aufgestellten technischen Ausbauprogramm entsprechen. Zweck der Anknüpfung an das gemeindliche Satzungsrecht ist es, dass die Bürgerinnen und Bürger sich durch einen Vergleich des satzungsmäßig festgelegten Ausbauprogramms mit dem tatsächlichen Zustand, in dem sich die gebaute Anlage befindet, ein Bild darüber verschaffen können, ob die Anlage endgültig hergestellt ist (vgl. BVerwGE 158, 163 <172 f. Rn. 29>; BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2013 - 9 C 3.12 -, Rn. 16). Soweit die jeweilige gemeindliche Satzung den Erwerb der für die Erschließungsanlage benötigten Grundstücke als Merkmal der endgültigen Herstellung im Sinne des § 132 Nr. 4 BauGB vorsieht, entsteht die Beitragspflicht zudem erst mit dem Eigentumsübergang auf die Gemeinde (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Mai 1977 - IV C 82.74 -, Rn. 19).

Neben dem unmittelbar aus § 133 Abs. 2 Satz 1 Variante 1 BauGB folgenden 7
Erfordernis der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage ergeben sich aus dem Gesetz nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts weitere Anforderungen an das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht. Da der Erschließungsbeitrag der Deckung des anderweitig nicht gedeckten Aufwandes dient, kann die Beitragsforderung – sofern nicht Einheitssätze nach § 130 Abs. 1 Satz 1 Variante 2, Satz 2 BauGB festgesetzt werden – erst entstehen, wenn die erstattungsfähigen gemeindlichen Aufwendungen feststehen, regelmäßig also erst mit dem Eingang der letzten nach Abschluss der Bauarbeiten erteilten Unternehmerrechnung (vgl. BVerwGE 49, 131 <134 f.>; BVerwG, Urteil vom 22. April 1994 - 8 C 18.92 -, Rn. 18).

Zudem ist für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht eine rechtswirksame 8
Erschließungsbeitragssatzung (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. September 1973 - IV C 39.72 -, Rn. 10) sowie das Bestehen eines wirksamen Bebauungsplans erforderlich (vgl. BVerwGE 97, 62 <64 f.>; BVerwG, Urteil vom 30. Mai 1997 - 8 C 6.95 -, Rn. 12).

Da Erschließungsbeiträge nach § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB nur für öffentliche, 9
zum Anbau bestimmte Straßen erhoben werden können, ist Voraussetzung für die Entstehung der Erschließungsbeitragspflicht zudem, dass die Anbaustraße nach Maßgabe der einschlägigen landesrechtlichen Vorgaben als öffentliche Straße gewidmet ist. Erst mit der Widmung steht die Erschließungsanlage für die Benutzung durch die Allgemeinheit gesichert zur Verfügung (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Mai 1985 - 8 C 17.84 u.a. -, Rn. 23).

Persönlich beitragspflichtig ist nach § 134 Abs. 1 Satz 1 BauGB in der Regel der Eigentümer des Grundstücks im Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beitragsbescheids. 10

2. Regelungen zu den zeitlichen Grenzen der Erhebung von Erschließungsbeiträgen enthält das Baugesetzbuch nicht. Das Bundesverwaltungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass sich die Verjährung nach Landesrecht richtet (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 22. April 1994 - 8 C 18.92 -, Rn. 18 m.w.N.). 11

Die Länder haben sich überwiegend für Fristlängen von 10 bis 20 Jahren entschieden (für Bayern: Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb Spiegelstrich 1 Kommunalabgabengesetz; für Baden-Württemberg: § 20 Abs. 5 Satz 1 Kommunalabgabengesetz; dazu BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. April 2021 - 1 BvR 176/15 -, Rn. 33; für Brandenburg: § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 Kommunalabgabengesetz; dazu BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 1. Juli 2020 - 1 BvR 2838/19 -; für Hessen: § 3 Abs. 2 Gesetz über kommunale Abgaben; für Mecklenburg-Vorpommern: § 12 Abs. 2 Nr. 1 Kommunalabgabengesetz; dazu BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 29. Juni 2020 - 1 BvR 1866/15 u.a. -; für Niedersachsen: § 11 Abs. 3 Nr. 1 Kommunalabgabengesetz; für Sachsen: § 3a Abs. 3 Kommunalabgabengesetz; für Sachsen-Anhalt: § 13b Satz 1, § 18 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz; dazu BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 16. September 2020 - 1 BvR 1185/17 -; für Thüringen: § 15 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb Spiegelstrich 2, Doppelbuchstabe cc Kommunalabgabengesetz; dazu BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 29. Oktober 2020 - 1 BvL 7/17 -). In anderen Ländern besteht hingegen keine ausdrückliche Regelung (für Verfassungswidrigkeit dieses Zustands OVG Münster, Urteil vom 8. Juni 2021 - 15 A 299/20 -, Rn. 67 ff.; vgl. auch VG Bremen, Urteil vom 18. September 2020 - 2 K 278/18 -, Rn. 76 f.; zur Rechtslage in Schleswig-Holstein vgl. VG Schleswig, Urteil vom 9. März 2017 - 9 A 122/14 -, Rn. 33 ff.). 12

Das Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz (KAG RP) sieht zwar keine ausdrücklichen Sonderregelungen für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen vor. Es gilt nach Maßgabe von § 1 Abs. 2 Satz 1 KAG RP allerdings auch für Abgaben, die von den kommunalen Gebietskörperschaften aufgrund anderer Gesetze erhoben werden, soweit diese keine besonderen Bestimmungen enthalten. Damit gelten in Ermangelung entsprechender bundesrechtlicher Regelungen die 13

Vorgaben des Kommunalabgabengesetzes Rheinland-Pfalz über die zeitlichen Grenzen der Abgabenerhebung auch für Erschließungsbeiträge.

Im Wesentlichen verweist das Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz auf die Vorschriften der Abgabenordnung (AO): 14

§ 3 KAG RP Anwendung von Bundes- und Landesrecht

(1) Auf kommunale Abgaben sind die folgenden Bestimmungen der Abgabenordnung entsprechend anzuwenden, soweit nicht dieses Gesetz oder andere Gesetze besondere Regelungen enthalten:

1. (...)
2. die §§ 33 bis 77 (Steuerschuldrecht),
3. (...)
4. die §§ 134 bis 171 und 179 bis 217 (Durchführung der Besteuerung),
5. - 8. (...)

(2) - (5) (...)

Damit finden insbesondere die Bestimmungen über die Festsetzungsverjährung in §§ 169 ff. AO auch auf die Erhebung von Erschließungsbeiträgen Anwendung: 15

§ 169 AO Festsetzungsfrist

(1) ¹Eine Steuerfestsetzung sowie ihre Aufhebung oder Änderung sind nicht mehr zulässig, wenn die Festsetzungsfrist abgelaufen ist. ²Dies gilt auch für die Berichtigung wegen offenbarer Unrichtigkeit nach § 129. ³Die Frist ist gewahrt, wenn vor Ablauf der Festsetzungsfrist

1. der Steuerbescheid oder im Fall des § 122a die elektronische Benachrichtigung den Bereich der für die Steuerfestsetzung zuständigen Finanzbehörde verlassen hat oder
2. bei öffentlicher Zustellung nach § 10 des Verwaltungszustellungsgesetzes die Benachrichtigung bekannt gemacht oder veröffentlicht wird.

(2) ¹Die Festsetzungsfrist beträgt:

1. ein Jahr
für Verbrauchsteuern und Verbrauchsteuervergütungen,
2. vier Jahre
für Steuern und Steuervergütungen, die keine Steuern oder Steuervergütungen im Sinne der Nummer 1 oder Einfuhr- und Ausfuhrabgaben nach Artikel 5 Nummer 20 und 21 des Zollkodex der Union sind.

²Die Festsetzungsfrist beträgt zehn Jahre, soweit eine Steuer hinterzogen, und fünf Jahre, soweit sie leichtfertig verkürzt worden ist. (...)

§ 170 AO Beginn der Festsetzungsfrist

(1) Die Festsetzungsfrist beginnt mit Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Steuer entstanden ist oder eine bedingt entstandene Steuer unbedingt geworden ist.

(2) - (7) (...)

Da kommunale Abgaben keine Ähnlichkeiten zu Verbrauchsteuern oder Verbrauchsteuervergütungen aufweisen, beträgt die Festsetzungsfrist für Erschließungsbeiträge danach grundsätzlich vier Jahre (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP in Verbindung mit § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AO). Nach Ablauf der Festsetzungsfrist ist eine Beitragsfestsetzung nicht mehr zulässig. Der Eintritt der Festsetzungsverjährung führt nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 KAG RP in Verbindung mit § 47 AO zum Erlöschen der Ansprüche aus dem Beitragsschuldverhältnis. 16

Den Zeitpunkt des Beginns der Festsetzungsfrist regelt das Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz nicht ausdrücklich. Durch die in § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP angeordnete entsprechende Anwendung von § 170 Abs. 1 AO beginnt die Festsetzungsfrist mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die sachliche Erschließungsbeitragspflicht entstanden ist. Dementsprechend beginnt die Festsetzungsfrist erst mit Ablauf des Jahres, in dem alle – insbesondere auch rechtlichen – Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Erschließungsbeitragspflicht erfüllt sind. Allein die technische Fertigstellung der Erschließungsanlage oder ihre Gebrauchsfertigkeit oder Benutzbarkeit reicht damit nicht, um den Beginn der Festsetzungsfrist auszulösen. 17

II.

Der Kläger des Ausgangsverfahrens wendet sich gegen die Erhebung von Erschließungsbeiträgen für die Herstellung des rund 200 Meter langen östlichen Endes der „(...) -Straße“ in der Stadt (...). 18

1. Der Kläger ist Eigentümer mehrerer Grundstücke in der Gemarkung (...). Ein Grundstück grenzt an eine Straße, die seit 2007 samt der erst später fertiggestellten Verlängerung „(...) -Straße“ heißt. Von den übrigen Grundstücken des Klägers grenzen nur zwei unmittelbar an diese Straße; die anderen liegen dahinter. Alle im Eigentum des Klägers befindlichen Grundstücke liegen im Geltungsbe- 19

reich eines seit dem Jahre 2000 geltenden Bebauungsplans. In den Jahren 1985/1986 wurde die an die Grundstücke des Klägers grenzende Straße vierspurig mit einer Länge von knapp 200 Metern gebaut, wobei die Stadt im Jahre 1986 das Eigentum an den Straßenparzellen erwarb. Ursprünglich plante die Stadt, die Straße vierspurig weiterzuführen.

Mit Bescheiden vom 25. Oktober 1991 zog die Stadt den Kläger zu Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag heran. Der Kläger zahlte die für eines seiner Grundstücke festgesetzten Vorauszahlungen; im Übrigen wurden die Vorausleistungen mit Schreiben der Stadt vom 12. Dezember 1991 ausgesetzt. Nachdem der Bebauungsplan für den Ausbau für nichtig erklärt worden war, beschloss die Stadt im Jahre 1999 einen weiteren Bebauungsplan, der eine nur noch zweispurige und kürzere Fortführung der Straße vorsah. In diesem Umfang wurde die Straße in den Jahren 2003/2004 weitergebaut. Mit Beschluss vom 5. Juli 2007 wurde sie in ihrer vollen Länge als Gemeindestraße gewidmet. Die öffentliche Bekanntmachung erfolgte am 31. Juli 2007. Eine Anfechtungsklage des Klägers gegen die Widmung wurde vom Verwaltungsgericht mit – nach Zurücknahme des Berufungszulassungsantrags – rechtskräftigem Urteil abgewiesen. 20

Mit Bescheiden vom 4. September 2007 setzte die Stadt für die hier maßgeblichen Flurstücke (01), (02), (03), (04) und (05) Erschließungsbeiträge fest. Dabei brachte sie die vom Kläger gezahlten Vorausleistungen aus dem Jahre 1991 in Abzug. Das Verwaltungsgericht hob zwei Bescheide auf, da darin Flurstücke zu Unrecht als wirtschaftliche Einheit veranlagt worden seien. Lediglich der das Flurstück (05) betreffende Bescheid sei rechtmäßig. Den Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung lehnte das Oberverwaltungsgericht ab. Mit Bescheiden vom 24. August 2011 setzte die Stadt die vom Verwaltungsgericht beanstandeten Beitragsbescheide für die Flurstücke (01), (02), (03), (04) neu fest und erhob für das Flurstück (05) einen Nacherhebungsbeitrag. Die Widersprüche des Klägers dagegen wies sie zurück. Das Verwaltungsgericht wies die Klage gegen die Neufestsetzung überwiegend ab. Die Beitragspflicht sei erst mit der Widmung der Straße am 31. Juli 2007 entstanden. Sie sei weder verjährt noch nach Treu und Glauben ausgeschlossen. 21

2. Nachdem das Oberverwaltungsgericht auf Antrag des Klägers die Berufung zugelassen hatte, wies es seine Berufung durch Urteil zurück. Die Erschließungsbeitragsbescheide und der Widerspruchsbescheid seien in dem noch anhängigen Umfang rechtmäßig und verletzten den Kläger nicht in seinen Rechten. 22

Der vierspurig ausgebaute Teil der Straße stelle eine selbständige beitragsfähige Erschließungsanlage im Sinne von § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB dar. Wegen seines vierspurigen Ausbaus und seiner abweichenden Fahrbahnoberfläche unterscheide dieser Teil der Straße sich von seiner zweispurigen Fortsetzung so erheblich, dass von einer einheitlichen Verkehrsanlage nicht die Rede sein könne. 23

Der Beitragsanspruch der Stadt sei weder durch Eintritt der Festsetzungsverjährung noch durch Verwirkung erloschen. Da die Widmung als letzte Voraussetzung der Entstehung des Beitragsanspruchs im Jahre 2007 wirksam geworden sei, sei die sich aus § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP in Verbindung mit § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 170 Abs. 1 AO ergebende vierjährige Festsetzungsfrist erst am 31. Dezember 2011 abgelaufen, und damit nach Erlass der angefochtenen Bescheide. 24

Die Beitragserhebung stelle trotz des langen Zeitraums, der seit der technischen Fertigstellung der abgerechneten Verkehrsanlage im Jahre 1986 vergangen sei, keine unzulässige Rechtsausübung dar. Sie verstoße insbesondere nicht gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit. Zwar sei eine Höchstgrenze zu bestimmen. Dafür könne aber auf die 30-jährige Verjährungsfrist des § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG im Wege der Analogie oder vermittelt über den Grundsatz von Treu und Glauben zurückgegriffen werden. 25

Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen durch die Bescheide vom 24. August 2011 stelle nach diesen Maßstäben keine unzulässige Rechtsausübung dar. Seit dem Entstehen der tatsächlichen Vorteilslage mit der im Jahre 1999 erfolgten Aufgabe des Plans, die Straße vierspurig weiterzuführen, seien nicht mehr als 30 Jahre vergangen. Auch wenn man annehme, das Teilstück sei schon im Jahre 1986 als eigenständige Erschließungsanlage fertiggestellt worden, seien bei Erlass der streitigen Erschließungsbeitragsbescheide erst 25 Jahre verstrichen. Anhaltspunkte dafür, dass die Beitragserhebung schon vor Ablauf einer Frist von 30 Jahren seit dem Entstehen der Vorteilslage wegen besonderer Umstände des Einzelfalls treuwidrig wäre, lägen nicht vor. 26

3. Auf die Revision des Klägers setzte das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren aus und legte dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vor, ob § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP in Verbindung mit § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 170 Abs. 1 AO mit Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der 27

Rechtssicherheit in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) vereinbar sei, soweit er die Erhebung von Erschließungsbeiträgen zeitlich unbegrenzt nach dem Eintritt der Vorteilslage erlaubt (vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, BVerwGE 163, 58 ff.).

Das Bundesverwaltungsgericht ist der Überzeugung, es verstoße gegen Art. 2 28
Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (Art. 20 Abs. 3 GG), dass § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP in Verbindung mit § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 170 Abs. 1 AO die unbefristete Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach Eintritt der Vorteilslage ermögliche. Das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit schütze davor, dass lange zurückliegende, in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossene Vorgänge unbegrenzt zur Anknüpfung neuer Lasten herangezogen werden könnten. Es verpflichte dazu sicherzustellen, dass Beiträge, die einen einmaligen Ausgleich für die Erlangung eines Vorteils durch Anschluss an eine Einrichtung schaffen sollten, unabhängig von einem Vertrauen des Vorteilsempfängers und ungeachtet der Fortwirkung des Vorteils zeitlich nicht unbegrenzt festgesetzt werden könnten.

Diese Grundsätze gälten für alle Fallkonstellationen, in denen eine abzugel- 29
tende Vorteilslage eintrete, und folglich auch für das Erschließungsbeitragsrecht. Die in der obergerichtlichen Rechtsprechung vertretene Ansicht überzeuge nicht, derzufolge einer Übertragung auf das Erschließungsbeitragsrecht entgegenstehe, dass hier eine endgültige tatsächliche Vorteilslage nicht schon mit Vornahme des Anschlusses oder bei Bestehen der Anschlussmöglichkeit eintrete, weshalb vor dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht kein schützenswertes Vertrauen des Bürgers begründet werde, nicht mehr zu Beiträgen herangezogen zu werden. Sie verkenne, dass das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit Rechtssicherheit auch dann gewährleiste, wenn keine Regelungen bestünden, die Anlass zu spezifischem Vertrauen gäben, oder wenn Umstände einem solchen Vertrauen sogar entgegenstünden; geschützt sei das Interesse der Bürgerinnen und Bürger, irgendwann nicht mehr mit einer Inanspruchnahme rechnen zu müssen und entsprechend disponieren zu können. Die verfassungsrechtliche Grenze der Beitragserhebung setze keinen Vertrauenstatbestand voraus, sondern knüpfe allein an den seit der Entstehung der Vorteilslage verstrichenen Zeitraum an. Zudem könnten sich Unterschiede der abgabenrechtlichen Tatbestände zwar auf den Zeitpunkt auswirken, in dem eine beitragsrelevante Vorteilslage entstehe und die

Frist zur Beitragserhebung zu laufen beginne. Maßgeblich sei indes auch insoweit stets der tatsächliche Abschluss der Vorteilserlangung; rechtliche Gesichtspunkte könnten dessen Bestimmung ergänzen, ihn jedoch nicht ersetzen. Insofern gehe die Annahme fehl, im Erschließungsbeitragsrecht falle die tatsächliche Vorteilserlangung erst mit dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht zusammen.

Soweit in der fachgerichtlichen Rechtsprechung einer Verallgemeinerung der aus dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit folgenden Grundsätze Besonderheiten des dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2013 (BVerfGE 133, 143 ff.) zugrundeliegenden Landesrechts entgegengehalten würden, bezögen sich diese Einwände auf Umstände, denen das Bundesverfassungsgericht bei seiner Auslegung von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG entweder von vornherein keine oder eine gegenüber dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit nachrangige Bedeutung beigemessen habe. Zudem erfassten die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die Fälle, in denen sich die Entstehung der Beitragspflicht aufgrund der Nichtigkeit des ihr zugrundeliegenden Satzungsrechts verzögere. Sie gälten vielmehr für alle Fallgestaltungen, in denen die abzugeltende Vorteilslage in der Sache eintrete, die daran anknüpfenden Beitragsansprüche aber wegen des Fehlens einer sonstigen Voraussetzung nicht entstünden und deshalb auch nicht verjähren könnten. Denn auch in solchen Fällen werde der Beitragsschuldner hinsichtlich eines immer weiter in die Vergangenheit rückenden tatsächlichen Vorgangs dauerhaft im Unklaren gelassen, ob er noch mit Belastungen rechnen müsse. 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. Ihm obliege es, eine gesetzliche Regelung der zeitlichen Obergrenze vorzunehmen.

Diesen Anforderungen genügten die Regelungen in § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP in Verbindung mit § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 170 Abs. 1 AO nicht. Die Regelungen gewährleisteten keine hinreichende Berücksichtigung des Interesses des Beitragsschuldners an einer zeitlich nicht unbegrenzten Inanspruchnahme. Zwar setzten sie der Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen zeitliche Grenzen, indem die Festsetzungsfrist vier Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres ende, in dem die Abgabe entstanden sei. Allerdings sei nach der Gesetzeslage eine unbefristete Beitragserhebung nach dem Eintritt der Vorteilslage nicht ausgeschlossen, sodass

das Interesse des Bürgers, Klarheit hinsichtlich seiner Heranziehung zu Beiträgen zu erlangen, unberücksichtigt bleibe. Es fehle an einer gesetzlichen Regelung, die der Abgabenerhebung eine bestimmte zeitliche Grenze setze. Die Beitragspflicht nach § 133 Abs. 2 BauGB entstehe nicht notwendig bereits mit der tatsächlichen Fertigstellung der Straße entsprechend dem zugrundeliegenden Bauprogramm und den Satzungsbestimmungen, sondern erfordere zudem eine wirksame Widmung. Gehe die Herstellung der Widmung voraus, beginne ungeachtet der Dauer des dazwischenliegenden Zeitraums ohne sie keine Festsetzungsfrist zu laufen. Die Gemeinde habe es dann in der Hand, mit der Widmung auch die Heranziehung der Eigentümer erschlossener Grundstücke zeitlich unbegrenzt hinauszuzögern.

Eine dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit Rechnung tragende gesetzliche Regelung lasse sich auch nicht dem übrigen Landesrecht entnehmen. Eine absolute, also (allein) an den Zeitpunkt der Erlangung des Vorteils anknüpfende abgabenrechtliche Ausschlussfrist bestehe in Rheinland-Pfalz nicht. § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP in Verbindung mit § 170 Abs. 1 AO könne auch nicht verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass der Beginn der Festsetzungsfrist nicht an die Entstehung der Beitragspflicht, sondern an den Eintritt der Vorteilslage, also die technische Herstellung der Straße anknüpfe. Eine solche Auslegung überschreite die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung. Sie widerspreche dem eindeutigen Wortlaut der Vorschriften als auch § 133 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB. Zugleich missachte sie den Willen des Gesetzgebers, die Festsetzungsfrist erst ab dem Zeitpunkt in Gang zu setzen, in dem der Beitragsanspruch entstanden und durchsetzbar sei, um den Kommunen einen hinreichenden Zeitraum zur Erhebung von Beiträgen zu gewähren, zu der sie nach § 127 Abs. 1 BauGB verpflichtet seien. Darüber hinaus erfordere das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit, schutzwürdigen Interessen nicht nur der Beitragsschuldner, sondern auch der Allgemeinheit an der Beitragserhebung Rechnung zu tragen. Eine Beschränkung des Zeitraums der Beitragserhebung auf vier Jahre selbst dann, wenn zu dessen Beginn – und möglicherweise zu dessen Ende – noch keine sachliche Beitragspflicht entstanden sei, schütze einseitig die Belange der Beitragsschuldner. Sie bleibe zudem deutlich hinter den Fristen von zehn bis 25 Jahren derjenigen Landesgesetze zurück, die zur Wahrung des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit eine zeitliche Obergrenze für die Abgabenerhebung festlegten.

32

Eine zeitliche Begrenzung der Erhebung von Erschließungsbeiträgen auf 30 Jahre nach Eintritt der Vorteilslage ergebe sich auch nicht aus der analogen Anwendung von § 1 Abs. 1 VwVfG RP in Verbindung mit § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG. § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG bezwecke – wie auch das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit – einen Ausgleich zwischen den Grundsätzen von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden einerseits und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit andererseits. Die vergleichbare Zielsetzung rechtfertige indes noch keine Analogie. Denn die zugrundeliegenden Sachverhalte unterschieden sich in einem Maße, das ohne eine ausdrückliche Anordnung des Gesetzgebers eine Erstreckung des in § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG gefundenen Interessenausgleichs auf die Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen ausschließe. § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG betreffe – vergleichbar mit § 197 Abs. 1 Nr. 3 BGB für rechtskräftig festgestellte Ansprüche – den Sonderfall eines titulierten und damit endgültig bestimmten Anspruchs. Hiermit sei die Erhebung von Beiträgen, die dem Grunde wie auch der Höhe nach vor ihrer bestandskräftigen Feststellung ungewiss sei, nicht ansatzweise vergleichbar. Vielmehr komme dem Interesse des Abgabenschuldners, jedenfalls durch Zeitablauf Klarheit über seine Inanspruchnahme zu erlangen, deutlich größeres Gewicht zu als demjenigen des Betroffenen in den Fällen des § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG, in denen Grund und Höhe der Belastung bereits aufgrund der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts feststünden. Dementsprechend finde § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG RP in Verfahren nach der Abgabenordnung keine Anwendung; vielmehr gälten dort die besonderen, deutlich kürzeren abgabenrechtlichen Festsetzungs- und Verjährungsfristen. Diese ausdrückliche gesetzgeberische Wertung, die durch die Beschränkung der Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf §§ 54 bis 62 VwVfG in § 3 Abs. 4 KAG RP unterstrichen werde, dürfe nicht im Wege einer Analogie umgangen werden.

Die Regelung des § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG könne auch nicht mit der Begründung analog angewendet werden, sie sei Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, demzufolge öffentlich-rechtliche Ansprüche regelmäßig erst nach 30 Jahren verjährten. Zwar habe die bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts angenommen, dass die Verjährungsfrist des § 195 BGB a.F. in Ermangelung einschlägiger spezieller Verjährungsregelungen eine zutreffende Konkretisierung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens in Abwägung gegen den Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung darstellen könne. Gleichwohl gebe es keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz einer 30-jährigen Verjährung öffentlich-rechtlicher Ansprüche. Vielmehr sei nach dem Gesamtzu-

sammenhang der für den jeweiligen Anspruch geltenden Rechtsvorschriften und der Interessenlage zu beurteilen, welche Verjährungsregelungen als die „sachnächsten“ entsprechend heranzuziehen seien. Auch aus § 197 Abs. 1 BGB folge kein allgemeiner Rechtsgedanke, der es erlaube, in nicht ausdrücklich geregelten Bereichen die frühere 30-jährige Regelverjährung zu perpetuieren.

Zudem sei der schematische Rückgriff auf eine 30-jährige Ausschlussfrist nicht mit der Aufgabe des Gesetzgebers zu vereinbaren, in Wahrnehmung seines weiten Gestaltungsspielraums einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen der Allgemeinheit an der Beitragserhebung und der Beitragspflichtigen an einer zeitlich nicht unbegrenzten Inanspruchnahme zu schaffen. Die Unterschiedlichkeit der in acht Bundesländern in Reaktion auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2013 (BVerfGE 133, 143 ff.) erlassenen und zudem deutlich kürzeren Ausschlussfristen (10, 12, 15 oder 20 Jahre sowie wiedervereinigungsbedingt oder wegen Mitverschuldens des Beitragspflichtigen 25 Jahre) zeige ebenfalls, dass die pauschale Umdeutung der längstmöglichen Verjährungsfrist in eine frühestmögliche Ausschlussfrist dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit und dem daraus folgenden Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers wie auch der Weite seines Gestaltungsauftrags nicht genüge. Übereinstimmend hätten die Landesgesetzgeber dabei eine 30-jährige Frist zwar als Ausgangspunkt ihrer Abwägung genommen, als deren Ergebnis jedoch ausdrücklich abgelehnt. Allenfalls könne § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG der Grundsatz entnommen werden, dass, wenn selbst bestandskräftig festgestellte Ansprüche nach 30 Jahren nicht mehr durchgesetzt werden könnten, spätestens nach Verstreichen dieser Frist auch vor Erlass einer dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit genügenden gesetzlichen Regelung die Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen ausgeschlossen sei.

Der Grundsatz von Treu und Glauben gewährleiste zunächst schon deshalb keine hinreichend bestimmte zeitliche Obergrenze für die Inanspruchnahme der Beitragsschuldner, weil danach eine Beitragserhebung nur ausnahmsweise und einzelfallbezogen unzulässig sei. Der Einwand einer treuwidrigen Rechtsausübung knüpfe nicht allein an den Ablauf einer bestimmten Frist an und verschaffe dem Bürger daher keine Klarheit über den Zeitpunkt, ab dem seine Heranziehung ausgeschlossen sei.

Der Senat sei durch die Ausführungen des 4. Senats (des Bundesverwaltungsgerichts) in dessen Urteil vom 20. März 2014 (BVerwGE 149, 211 ff.) nicht

gehindert, ohne vorherige Entscheidung des Großen Senats dem Bundesverfassungsgericht die Frage der Verfassungsgemäßheit des § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP in Verbindung mit § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 170 Abs. 1 AO vorzulegen. Eine Verpflichtung zur Anrufung des Großen Senats scheidet bereits deshalb aus, weil die Ansicht des 4. Senats für dessen Entscheidung nicht tragend gewesen sei.

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des gesetzgeberischen Verzichts auf eine allgemeine Ausschlussfrist für die Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen sei auch für die Entscheidung des Verfahrens erheblich. Das Bundesverwaltungsgericht müsse den Rechtsstreit bei Gültigkeit von § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP in Verbindung mit § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 170 Abs. 1 AO anders entscheiden als im Falle der Verfassungswidrigkeit dieser Regelung. 38

Die im Verfahren aufgeworfenen einfachrechtlichen Fragen stünden der Entscheidungserheblichkeit der Vorlage nicht entgegen. Denn ihre Beantwortung könne sich allenfalls auf die Höhe der Beitragsschuld auswirken, sie jedoch nicht bereits dem Grunde nach entfallen lassen. Soweit der Kläger geltend mache, bei dem abgerechneten Teilstück der „(...) -Straße“ handle es sich nicht um eine selbständige Erschließungsanlage, sei die Revision unbegründet. Die Frage, ob die Stadt die Anlage habe vierspurig bauen dürfen, sei lediglich für die Beurteilung der Erforderlichkeit des Erschließungsaufwands maßgeblich; die Einwände richteten sich nicht gegen die Errichtung der Straße als solche, sondern nur gegen den Umfang ihrer Herstellung. Ihre Berechtigung lasse nicht die Beitragspflicht als solche entfallen, sondern verringere sie lediglich um die Mehrkosten des vierspurigen Baus. 39

Es sei auch nicht von vornherein auszuschließen, dass der Gesetzgeber im Falle der Verfassungswidrigkeit von § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP in Verbindung mit § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 170 Abs. 1 AO eine Ausschlussfrist schaffe, die eine Heranziehung des Klägers zu Erschließungsbeiträgen hindere. Aus Sicht des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit müsse der Vorteilsempfänger selbst feststellen können, bis zu welchem Zeitpunkt er mit seiner Heranziehung rechnen müsse. Dies setze die Erkennbarkeit des Zeitpunkts voraus, in dem der beitragsrechtliche Vorteil entstehe und die Frist für eine mögliche Inanspruchnahme zu laufen beginne. Maßgeblich komme es im Erschließungsbeitragsrecht deshalb auf die tatsächliche – bautechnische – Durchführung der jeweiligen Erschließungsmaßnahme an. Beurteilungsmaßstab hierfür sei die konkrete Planung der Gemeinde für die jeweilige Anlage. Entscheidend sei, ob diese dem gemeindli- 40

chen Bauprogramm für die flächenmäßigen und sonstigen Teileinrichtungen sowie dem technischen Ausbauprogramm vollständig entspreche. Soweit für die Entstehung der Beitragspflicht nach § 133 Abs. 2 BauGB darüber hinaus die Widmung der Straße oder die Wirksamkeit der Beitragssatzung erforderlich sei, wirke sich dies nicht auf den Eintritt der Vorteilslage aus. Anderenfalls könnte der Beitrag zeitlich unbegrenzt nach Entstehung des tatsächlichen Vorteils erhoben werden; das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit laufe dann leer.

Vor diesem Hintergrund sei die Vorteilslage im Ausgangsverfahren nicht erst mit der Widmung der Straße im Jahre 2007, sondern spätestens mit der endgültigen Aufgabe ihrer durchgehend vierspurigen Herstellung im Jahre 1999 eingetreten. Abzustellen sei insofern auf den Erlass der angefochtenen Erschließungsbeitragsbescheide. Dem Kläger könne auch nicht entgegengehalten werden, er habe weder durch den Erlass der Beitragsbescheide im Jahre 2007 noch aufgrund der Erhebung von Vorauszahlungen darauf vertrauen können, dass er nicht mehr zu Erschließungsbeiträgen herangezogen werde. Denn das Rechtsstaatsprinzip gewährleiste Rechtssicherheit sogar dann, wenn Umstände einem dahingehenden Vertrauen des Betroffenen entgegenstünden. 41

Sei die Beitragserhebung danach mehr als zehn Jahre nach Eintritt der Vorteilslage erfolgt, so sei angesichts der in anderen Bundesländern geltenden Höchstfristen nicht von vornherein auszuschließen, dass eine vom rheinland-pfälzischen Gesetzgeber noch zu erlassende Regelung die Heranziehung des Klägers hindere und somit seine Beitragspflicht dem Grunde nach entfallen lasse. 42

III.

Zu dem Verfahren Stellung genommen haben die Beklagte des Ausgangsverfahrens, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. 43

1. Die im Ausgangsverfahren beklagte Stadt trägt vor, dass es im Erschließungsbeitragsrecht schwierig bis unmöglich sei, den Zeitpunkt des Eintritts der Vorteilslage für den Bürger genau zu bestimmen. Dass die Vorteilslage eintreten könne, ohne dass die Gemeinde eine Erschließungsbeitragssatzung erlassen habe, liege auf der Hand. Das Vorliegen einer gültigen Erschließungsbeitragssatzung sei zwar notwendige Voraussetzung für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht; der Eintritt der Vorteilslage für den jeweiligen Abgabepflichtigen wer- 44

de hiervon jedoch nicht berührt. Anders liege es jedoch hinsichtlich der notwendigen Widmung der Verkehrsanlage. Nach § 127 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BauGB könnten Erschließungsbeiträge nur für die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze erhoben werden. Die Vorteilslage im Erschließungsbeitragsrecht könne folglich nur dann entstehen, wenn es sich um eine öffentliche Erschließungsanlage handele. Die Öffentlichkeit der Verkehrsflächen werde durch deren Widmung herbeigeführt. Erschließungsanlagen seien – auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – nur dann beitragsfähig, wenn rechtlich gesichert sei, dass sie für die Benutzung durch die Allgemeinheit ohne besondere Zulassung zur Verfügung stünden. Erst durch die Widmung einer Straße erfahre das beitragspflichtige Grundstück die hinreichend gesicherte Anbindung und damit den dauerhaft gesicherten Erschließungsvorteil.

Auch aus einer weiteren Perspektive könne die Vorteilslage jedenfalls erst mit 45
der Widmung der Erschließungsanlage eintreten. Der beitragsrelevante Vorteil im Erschließungsbeitragsrecht bestehe in der Erschließung eines Grundstücks. Die Erschließung sei Voraussetzung für die nach dem Bebauungsrecht (§§ 30 ff. BauGB) zulässige Ausnutzbarkeit der Grundstücke. Erschließung in diesem Sinne sei nicht gleichbedeutend mit Zugänglichkeit, sondern bestehe darüber hinaus darin, einem Grundstück die Erreichbarkeit der Erschließungsanlage in einer auf die bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit des Grundstücks gerichteten Funktion zu vermitteln. Der Erschließungsvorteil liege darin, dass das Grundstück gerade mit Blick auf die abzurechnende Erschließungsanlage bebaubar werde, also eine Baugenehmigung nicht mehr unter Hinweis auf die fehlende verkehrsrechtliche Erschließung abgelehnt werden dürfe. Der erschließungsbeitragsrechtliche Vorteil und damit die in diesem Zusammenhang zu betrachtende Vorteilslage, die in der Vermittlung der baulichen Nutzbarkeit des Grundstücks zu sehen sei, trete also nur und erst dann ein, wenn das Grundstück an einer öffentlichen Verkehrsanlage gelegen sei. Eine nicht gewidmete Verkehrsanlage vermittele dem Grundstück nicht die Bebaubarkeit und damit auch nicht den beitragsrelevanten Vorteil.

Hinzu komme, dass die endgültige „technische“ Herstellung einer Erschlie- 46
ßungsanlage für den hiervon betroffenen Bürger nicht ohne weiteres „erkennbar“ sei, das Vorliegen einer Widmung dagegen schon. Besondere Probleme ergäben sich zudem beim Bauen an Wirtschaftswegen oder an unfertigen oder provisorischen Straßen.

2. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund vertritt die Auffassung, für den Zeitpunkt des Entstehens der Vorteilslage sei auf den Zeitpunkt abzustellen, in dem alle Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht gegeben seien. Der Umstand, dass dazu auch rechtliche Voraussetzungen gehörten, schließe diesen Anknüpfungspunkt nicht aus. Zum Eintritt der beitragsrechtlichen Vorteilslage zähle auch, dass der Vorteil für das betreffende Grundstück dauerhaft gesichert sein müsse. Das sei in den Fällen, in denen noch nicht alle, insbesondere auch die rechtlichen Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht vorlägen, zu verneinen. Insbesondere sei – wie im Ausgangsverfahren – ohne die Widmung der Erschließungsanlage nicht gewährleistet, dass dem Grundstückseigentümer durch die Erschließungsanlage dauerhaft ein Vorteil im Sinne eines Erschlossenseins zuteilwerde. Ohne erfolgte Widmung liege keine öffentliche Straße vor und könne die Nutzung/Befahrung rechtlich jederzeit unterbunden werden. Folgerichtig dürfe bis zum Zeitpunkt der dauerhaften Sicherung und mithin des endgültigen Entstehens der sachlichen Beitragspflicht auch keine Beitragserhebung erfolgen. 47

Bei einer Loslösung des Vorteilsbegriffs vom Eintritt der sachlichen Beitragspflicht stelle sich eine Vielzahl praktischer Probleme. Insbesondere sei nicht bestimmbar, welcher Ausbauzustand für die Auslösung der zeitlichen Begrenzung der Möglichkeit der Beitragserhebung maßgeblich sein solle. Die Bestimmung der Frist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen sei dann mit erheblichen rechtlichen Unwägbarkeiten verbunden, da bereits tatsächlich nicht eindeutig feststellbar sei, wann der Ausbau einer Erschließungsanlage bereits einen „vorteilhaften“ Zustand erreicht habe. 48

3. Nach Auffassung des Zentralverbands der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. sind Eintritt der Vorteilslage und Entstehung der Beitragspflicht getrennt voneinander zu betrachten. Für die mit dem Eintritt der Vorteilslage beginnende zeitliche Betrachtung könne es nicht auf weitere, vom Gesetzgeber für den Eintritt der Beitragspflicht vorgesehene Voraussetzungen wie etwa die Widmung oder die Wirksamkeit der Beitragssatzung ankommen. 49

B.

Die Vorlage ist zulässig.

50

I.

Die Vorlage ist statthaft. Zwar folgt aus Art. 100 Abs. 1 GG, dass Gegenstand eines konkreten Normenkontrollverfahrens ein Gesetz und nicht nur ein schlichtes gesetzgeberisches Unterlassen sein kann (vgl. BVerfGE 142, 313 <331 Rn. 54>). Eine Vorlage ist aber jedenfalls dann zulässig, wenn der Gesetzgeber auf einem Rechtsgebiet bereits tätig geworden ist und ein Gericht die geschaffenen Vorschriften aus verfassungsrechtlichen Gründen für unzureichend hält (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 16. Januar 2013 - 1 BvR 2004/10 -, Rn. 21). In diesem Sinne sind Vorlagen etwa auch dann zulässig, wenn die Vorlage einer bestimmten Norm damit begründet wird, dass die Nichteinbeziehung bestimmter Sachverhalte oder Personengruppen gegen Gleichheitsrechte verstoße, oder wenn das vorliegende Gericht die unterlassene Einbeziehung weiterer Tatbestände in eine begünstigende Regelung als Verletzung staatlicher Schutzpflichten betrachtet (vgl. BVerfGE 142, 313 <332 Rn. 55> m.w.N.).

Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts folgt die Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Regelungen daraus, dass der Landesgesetzgeber unter Verstoß gegen das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit davon abgesehen habe, der Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen eine absolute zeitliche Grenze zu setzen. Die Festsetzungsfristen nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP in Verbindung mit § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 170 Abs. 1 AO sollen einer unbefristeten Abgabenerhebung entgegenwirken, ermöglichen aber auch eine zeitlich unbegrenzte Beitragserhebung nach Eintritt der Vorteilslage.

II.

Das Vorlagegericht hat sowohl seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP als auch dessen Entscheidungserheblichkeit hinreichend dargelegt (Art. 100 Abs. 1 GG, § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG).

1. Nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Variante 2 GG hat ein Gericht das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG muss das vorliegende Gericht darlegen, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit der Rechtsvorschrift abhängt und mit welcher übergeordneten Rechtsnorm die Vorschrift unvereinbar ist. Die Begründung, die das Bundesverfassungsgericht entlasten soll, muss daher mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lassen, dass und weshalb

das vorlegende Gericht im Falle der Gültigkeit der für verfassungswidrig gehaltenen Rechtsvorschrift zu einem anderen Ergebnis käme als im Falle ihrer Ungültigkeit (vgl. BVerfGE 153, 310 <333 Rn. 55> m.w.N.; 153, 358 <375 f. Rn. 37>). Das vorlegende Gericht muss dabei den Sachverhalt darstellen, sich mit der einfachrechtlichen Rechtslage auseinandersetzen, seine insoweit einschlägige Rechtsprechung darlegen und die in der Literatur und Rechtsprechung entwickelten Rechtsauffassungen berücksichtigen, die für die Auslegung der vorgelegten Rechtsvorschrift von Bedeutung sind (vgl. BVerfGE 136, 127 <142 Rn. 45; 145 ff. Rn. 53 ff.>; 138, 1 <13 f. Rn. 37>). § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG verpflichtet das vorlegende Gericht jedoch nicht, auf jede denkbare Rechtsauffassung einzugehen. Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage ist grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgebend, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 138, 1 <15 Rn. 41> m.w.N.).

Was die verfassungsrechtliche Beurteilung der zur Prüfung gestellten Norm 55
angeht, muss das vorlegende Gericht von ihrer Verfassungswidrigkeit überzeugt sein und die für seine Überzeugung maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar darlegen (vgl. BVerfGE 138, 1 <13 f. Rn. 37> m.w.N.). Der Vorlagebeschluss muss hierzu den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab angeben und sich mit der Rechtslage auseinandersetzen, insbesondere auch mit der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 138, 1 <15 f. Rn. 42> m.w.N.).

2. a) Das vorlegende Bundesverwaltungsgericht legt die Entscheidungserheb- 56
lichkeit der vorgelegten Rechtsfrage hinreichend dar. Dafür genügt, dass eine verfassungsrechtliche Beanstandung der zur Prüfung gestellten Norm dem Kläger die Chance offenhält, eine für ihn günstigere Regelung zu erreichen (vgl. zu Art. 3 Abs. 1 GG BVerfGE 74, 182 <195>; 142, 313 <332 Rn. 55> m.w.N.).

Der Gesetzgeber hat hier mehrere Möglichkeiten, einen verfassungswidrigen 57
Zustand zu beseitigen. So kann er wie andere Länder eine mit Eintritt der Vorteils-
lage beginnende Ausschlussfrist schaffen, die einer rechtmäßigen Heranziehung
des Klägers zu Erschließungsbeiträgen entgegenstehen könnte. Die Länder ha-
ben sich überwiegend für Fristlängen von 10 bis 20 Jahren entschieden (oben
Rn. 12).

Nach den Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts entstand die Vor- 58
teils-
lage mit Aufgabe der vierspurigen Fortführung der Straße im Jahre 1999. Das

Gericht hat auch dargelegt, weshalb der bis zur Beitragserhebung verstrichene Zeitraum von zwölf Jahren die Möglichkeit eröffnet, nach einer landesgesetzlichen Neuregelung beim Kläger keine Erschließungsbeiträge mehr zu erheben. Im Falle der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Regelung besteht daher jedenfalls die Möglichkeit, dass der Klage auf der Grundlage veränderten Landesrechts stattzugeben sein wird.

b) Das Bundesverwaltungsgericht legt seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP, soweit er die unbefristete Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem Eintritt der Vorteilslage ermöglicht, und die dafür maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar dar. Das Gericht setzt sich erschöpfend mit der einfach- und verfassungsrechtlichen Rechtslage sowie der Rechtsprechung dazu auseinander. Es hat insbesondere begründet, warum das vom Bundesverfassungsgericht für das Anschlussbeitragsrecht entwickelte Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit auf alle Fälle übertragbar ist, in denen die abzugeltende Vorteilslage in der Sache eintritt, die daran anknüpfenden Beitragsansprüche aber wegen Fehlens einer sonstigen Voraussetzung nicht entstehen und deshalb auch nicht verjähren können. Zudem setzt es sich erschöpfend mit der in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung vertretenen Auffassung auseinander, die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 5. März 2013 (BVerfGE 133, 143 ff.) aufgestellten Grundsätze könnten nicht auf das Erschließungsbeitragsrecht übertragen werden (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 21. Juni 2017 - 2 S 1946/16 -, Rn. 52 m.w.N.) und beruhten auf Besonderheiten des der Entscheidung zugrundeliegenden Landesrechts (vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 1. April 2014 - 1 L 142/13 -, Rn. 67 ff.). Unter Verweis auf die parallele Interessenlage und unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. Juli 2016 - 1 BvR 3092/15 -, Rn. 6 ff.; nun auch BVerfG, Beschlüsse der 2. Kammer des Ersten Senats vom 29. Juni 2020 - 1 BvR 1866/15 u.a. -, Rn. 4 ff., vom 1. Juli 2020 - 1 BvR 2838/19 -, Rn. 24 ff., vom 16. September 2020 - 1 BvR 1185/17 -, Rn. 2, und vom 29. Oktober 2020 - 1 BvL 7/17 -, Rn. 10 ff.) und der Fachgerichte (vgl. BayVGH, Urteil vom 14. November 2013 - 6 B 12.704 -, Rn. 21) legt das Bundesverwaltungsgericht auch nachvollziehbar dar, dass das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit nicht nur Fälle erfasst, in denen sich die Entstehung der Beitragspflicht aufgrund der Nichtigkeit des ihr zugrundeliegenden Satzungsrechts verzögert. Auch begründet das Bundesverwaltungsgericht seine Auffassung, weshalb es zwingend eine Regelung der zeitlichen Begrenzung abgabenrechtlicher Belastungen durch den Gesetzgeber bedarf.

59

C.

§ 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP ist insoweit mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht vereinbar, als danach Erschließungsbeiträge nach dem Eintritt der Vorteilslage zeitlich unbegrenzt erhoben werden können. Die Möglichkeit einer zeitlich unbegrenzten Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem Eintritt des abzugeltenden Vorteils im rheinland-pfälzischen Landesrecht verstößt gegen Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtssicherheit als wesentlichem Bestandteil des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzips in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit. Der Gesetzgeber hat den Ausgleich zwischen der Erwartung der Beitragspflichtigen, dass die Festsetzungsverjährung eintritt, und dem berechtigten öffentlichen Interesse an einem finanziellen Beitrag für die Erlangung individueller Vorteile aus der Erschließung verfehlt, indem er in verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbarer Weise einseitig zu Lasten der Beitragspflichtigen entschieden hat (vgl. BVerfGE 133, 143 <157 f. Rn. 40> m.w.N.).

I.

1. Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gebot der Rechtssicherheit als wesentlichem Bestandteil des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzips schützt das Vertrauen in die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der unter der Geltung des Grundgesetzes geschaffenen Rechtsordnung und der auf ihrer Grundlage erworbenen Rechte (vgl. BVerfGE 132, 302 <317 Rn. 41>; 133, 143 <158 Rn. 41>). Rechtssicherheit und Vertrauensschutz gewährleisten im Zusammenwirken mit den Grundrechten die Verlässlichkeit der Rechtsordnung als wesentliche Voraussetzung für die Selbstbestimmung über den eigenen Lebensentwurf und seinen Vollzug. Die Bürgerinnen und Bürger sollen die ihnen gegenüber möglichen staatlichen Eingriffe voraussehen und sich dementsprechend einrichten können. Dabei knüpft der Grundsatz des Vertrauensschutzes an ihr berechtigtes Vertrauen in bestimmte Regelungen an. Er besagt, dass sie sich auf die Fortwirkung bestimmter Regelungen in gewissem Umfang verlassen dürfen. Das Rechtsstaatsprinzip gewährleistet darüber hinaus aber unter bestimmten Umständen Rechtssicherheit auch dann, wenn keine Regelungen bestehen, die Anlass zu spezifischem Vertrauen geben, oder wenn Umstände einem solchen Vertrauen sogar entgegenstehen. Es schützt in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit davor, dass lange zurückliegende, in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossene Vorgänge unbegrenzt zur Anknüpfung neuer Lasten herangezogen werden können. Als Elemente des Rechtsstaatsprinzips sind

Rechtssicherheit und Vertrauensschutz eng miteinander verbunden, da sie gleichermaßen die Verlässlichkeit der Rechtsordnung gewährleisten (BVerfGE 133, 143 <158 Rn. 41> m.w.N.).

Für die Erhebung von Beiträgen, die einen einmaligen Ausgleich für die Erlangung eines Vorteils durch Anschluss an eine Einrichtung schaffen sollen, ist der Gesetzgeber daher verpflichtet, Verjährungsregelungen zu treffen oder jedenfalls im Ergebnis sicherzustellen, dass Beiträge nicht unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden können. Die Legitimation von Beiträgen liegt – unabhängig von der gesetzlichen Ausgestaltung ihres Wirksamwerdens – in der Abgeltung eines Vorteils, der den Betroffenen zu einem bestimmten Zeitpunkt zugekommen ist (vgl. BVerfGE 133, 143 <159 f. Rn. 45>; 137, 1 <17 Rn. 38 ff.>; 149, 222 <249 f. Rn. 54 ff.>). Je weiter dieser Zeitpunkt bei der Beitragserhebung zurückliegt, desto mehr verflüchtigt sich die Legitimation zur Erhebung solcher Beiträge. Zwar können dabei die Vorteile auch in der Zukunft weiter fortwirken und tragen nicht zuletzt deshalb eine Beitragserhebung auch noch relativ lange Zeit nach Anschluss an die entsprechende Einrichtung. Jedoch verliert der Zeitpunkt des Anschlusses, zu dem der Vorteil, um dessen einmalige Abgeltung es geht, dem Beitragspflichtigen zugewendet wurde, deshalb nicht völlig an Bedeutung. Beitragspflichtige würden sonst hinsichtlich eines immer weiter in die Vergangenheit rückenden Vorgangs dauerhaft im Unklaren gelassen, ob sie noch mit Belastungen rechnen müssen. Dies ist ihnen im Lauf der Zeit immer weniger zumutbar. 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 (vgl. BVerfGE 133, 143 <159 f. Rn. 45>).

62

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. Dabei steht ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet es dem Gesetzgeber jedoch, die berechtigten Interessen der Beitragspflichtigen völlig unberücksichtigt zu lassen und ganz von einer Regelung abzusehen, die der Erhebung der Abgabe eine bestimmte zeitliche Grenze setzt (vgl. BVerfGE 133, 143 <160 Rn. 46>).

63

2. Rechtssicherheit und Vertrauensschutz erstrecken sich auf alle Abgaben zum Vorteilsausgleich und damit auch auf Erschließungsbeiträge (a). Zudem er-

64

fasst das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit nicht nur Konstellationen, in denen sich der Eintritt der (Festsetzungs-)Verjährung durch die gesetzliche Ausgestaltung des Beginns oder des Endes der Verjährungsfrist auf unbestimmte Zeit verzögert, sondern es bezieht alle Fälle ein, in denen eine tatsächliche Vorteilslage eintritt, die daran anknüpfenden Abgaben aber wegen Fehlens einer sonstigen Voraussetzung nicht verjähren können (b). Dies gilt auch im Erschließungsbeitragsrecht, in dem die Vorteilslage zum Zeitpunkt der zulässigen tatsächlichen Nutzbarkeit der Anlage eintritt, für die Beiträge erhoben werden (c).

a) Das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit gilt für alle Abgaben zum Vorteilsausgleich und damit insbesondere für das gesamte Beitragsrecht. Da es aus der Rechtssicherheit als wesentlichem Bestandteil des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzips abgeleitet ist, ist seine Geltung nicht auf die Erhebung von Beiträgen für die Herstellung leitungsgebundener Einrichtungen beschränkt. 65

Das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit findet damit auch im Erschließungsbeitragsrecht Anwendung (so auch BVerwG, Beschluss vom 12. Dezember 2019 - 9 B 53/18 -, Rn. 5; VGH Mannheim, Beschluss vom 9. März 2021 - 2 S 3955/20 -, Rn. 24 m.w.N.). Auch bei Erschließungsbeiträgen nach §§ 127 ff. BauGB handelt es sich um Abgaben zum Vorteilsausgleich; ihre Legitimation liegt – unabhängig von der gesetzlichen Ausgestaltung der Entstehung der Beitragspflicht – in der Abgeltung eines Vorteils, der den Beitragspflichtigen zu einem bestimmten Zeitpunkt erwachsen ist. 66

b) Mit seiner Forderung nach einer zeitlichen Begrenzung der Heranziehung des Bürgers zu Abgaben zum Vorteilsausgleich knüpft das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit an den Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage an. Seine Anwendbarkeit ist damit insbesondere nicht auf Fälle beschränkt, in denen sich der Beginn (oder das Ende) der Festsetzungsfrist verzögert. Vielmehr fordert das Gebot eine zeitliche Begrenzung der Beitragserhebung in allen Fällen, in denen die abzugeltende tatsächliche Vorteilslage in der Sache eintritt, die daran anknüpfenden Beitragsansprüche aber wegen des Fehlens einer sonstigen Voraussetzung nicht entstehen und deshalb auch nicht verjähren können (so auch BVerwGE 149, 211 <215 Rn. 17>; BayVGH, Urteil vom 14. November 2013 - 6 B 12.704 -, Rn. 21; OVG Magdeburg, Urteil vom 2. Oktober 2018 - 4 L 97/17 -, Rn. 43). 67

Die nähere Bestimmung, wann die Vorteilslage eintritt, richtet sich nach der jeweils mit der Abgabe abzugeltenden Leistung. Dabei knüpft das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit an einen in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossenen Vorgang an (vgl. BVerfGE 133, 143 <158 Rn. 41>). Daher ist der Eintritt der Vorteilslage von der Entstehung der Beitragspflicht unabhängig (vgl. BVerfGE 133, 143 <158 Rn. 41>) zu beurteilen. Maßgeblich ist damit, wann und unter welchen Umständen der die individuelle Vorteilslage begründende Vorgang in tatsächlicher Hinsicht als abgeschlossen zu betrachten ist, weil sich der durch den Beitrag abzugeltende Vorteil für die jeweiligen Beitragspflichtigen verwirklicht hat (vgl. OVG Münster, Urteil vom 24. November 2017 - 15 A 1812/16 -, Rn. 45). 68

Das verfassungsrechtliche Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit verlangt, dass Betroffene nicht dauerhaft im Unklaren gelassen werden dürfen, ob sie noch mit Belastungen rechnen müssen (vgl. BVerfGE 133, 143 <159 f. Rn. 45>). Daher muss der Zeitpunkt, in dem der abzugeltende Vorteil entsteht, für die Betroffenen unter Zugrundelegung eines objektiven Empfängerhorizonts erkennbar sein (vgl. OVG Münster, Urteil vom 24. November 2017 - 15 A 1812/16 -, Rn. 47; Beschluss vom 24. Oktober 2019 - 15 B 1090/19 -, Rn. 25; VGH Mannheim, Urteil vom 29. Oktober 2019 - 2 S 465/18 -, Rn. 129). Der Begriff der Vorteilslage muss deshalb an rein tatsächliche, für den möglichen Beitragsschuldner erkennbare Gegebenheiten anknüpfen und rechtliche Entstehungsvoraussetzungen für die Beitragsschuld außen vor lassen. In Ansehung dieser Vorgaben obliegt die nähere Bestimmung des maßgeblichen Zeitpunkts des Eintritts der tatsächlichen Vorteilslage im Einzelfall vorrangig den Fachgerichten. Ihnen steht im Rahmen der grundgesetzlichen Bindungen ein Spielraum zu, der in verfassungsrechtlicher Hinsicht nur eingeschränkt überprüfbar ist. 69

c) aa) Der mit dem Erschließungsbeitrag abzugeltende Vorteil ist im Bundesrecht nicht ausdrücklich definiert. Nach der fachgerichtlichen Rechtsprechung kommt es für die abzugeltende Vorteilslage (allein) auf die tatsächliche bautechnische Durchführung der jeweiligen Erschließungsmaßnahme an. Eine derartige Vorteilslage ist für das Erschließungsbeitragsrecht anzunehmen, wenn eine beitragsfähige Erschließungsanlage den an sie zu stellenden technischen Anforderungen entspricht und dies für den Beitragspflichtigen erkennbar ist. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn die Erschließungsanlage die nach dem satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramm, also den in der Satzung geregelten Merkmalen der endgültigen Herstellung (vgl. § 132 Nr. 4 BauGB), und dem Bauprogramm erforderlichen Teileinrichtungen aufweist; diese wiederum müssen dem jeweils für sie 70

vorgegebenen technischen Ausbauprogramm entsprechen. Demgegenüber kommt es nicht darauf an, ob weitere rechtliche Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht vorliegen (vgl. BayVGH, Urteil vom 29. Oktober 2019 - 2 S 465/18 -, Rn. 129; OVG Lüneburg, Urteil vom 30. September 2020 - 9 LC 110/18 -, Rn. 91; OVG Münster, Beschluss vom 24. Oktober 2019 - 15 B 1090/19 -, Rn. 27). Davon geht auch das vorliegende Bundesverwaltungsgericht aus.

bb) Diese fachgerichtliche Rechtsprechung konkretisiert die Anforderungen an die Entstehung der erschließungsrechtlichen Vorteilslage aus der Perspektive des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise. 71

(1) Damit ist hinreichend gewährleistet, dass die Entstehung der tatsächlichen Vorteilslage für die Betroffenen erkennbar ist. Denn es kommt hierfür weder auf die wirksame Widmung der Erschließungsanlage noch auf die Wirksamkeit der Beitragssatzung, die planungsrechtliche Rechtmäßigkeit ihrer Herstellung, den Eingang der letzten Unternehmerrechnung, die Mängelfreiheit der technischen Ausführung oder den vollständigen Grunderwerb an (vgl. BayVGH, Beschluss vom 4. Mai 2017 - 6 ZB 17.546 -, Rn. 10 m.w.N.; vgl. auch VGH Mannheim, Urteil vom 29. Oktober 2019 - 2 S 465/18 -, Rn. 129; OVG Münster, Beschluss vom 24. Oktober 2019 - 15 B 1090/19 -, Rn. 27). 72

Gegen die Unbeachtlichkeit der Widmung der Erschließungsanlage für das Entstehen der Vorteilslage kann nicht vorgebracht werden, dass ein „beitragsrelevanter“ Vorteil erst mit einer auch rechtlichen Sicherung der Nutzbarkeit der Anlage durch die Widmung vorliege. Diese rechtliche Sicherung betrifft lediglich die Befugnis des Hoheitsträgers zur Geltendmachung der Beiträge gegenüber den Beitragspflichtigen und damit eine Beitragsentstehungsvoraussetzung; sie wirkt aber nicht schon auf die Bestimmung des Zeitpunkts des erstmaligen Eintritts der tatsächlichen Vorteilslage zurück. Hieran knüpft das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit aber nicht an. Auch kann der Zeitpunkt der Zulässigkeit der tatsächlichen Nutzbarkeit der Erschließungsanlage unabhängig von deren Widmung nach der Verkehrsfreigabe bestimmt werden. Zwar mag der genaue Zeitpunkt der für den Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage notwendigen Verkehrsfreigabe nicht immer ohne Weiteres ermittelt werden können (so OVG Lüneburg, Urteil vom 30. September 2020 - 9 LC 110/18 -, Rn. 92). Gleichwohl stellt die Ver- 73

kehrsfreigabe als solche einen für den Betroffenen eindeutig erkennbaren Umstand dar.

(2) Der hinreichenden Erkennbarkeit der Vorteilslage für die Betroffenen steht 74
auch nicht entgegen, dass die Vorteilslage nach der fachgerichtlichen Rechtsprechung erst entsteht, wenn die Erschließungsanlage die nach dem satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramm und dem Bauprogramm erforderlichen Teileinrichtungen aufweist und diese dem jeweils für sie vorgegebenen technischen Ausbauprogramm vollständig entsprechen. Denn die – für die Beitragspflichtigen in der Regel nicht erkennbare – Wirksamkeit der Erschließungsbeitragssatzung ist nach der Rechtsprechung keine Voraussetzung für den Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage (vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, Rn. 55). Zudem mag die Feststellung der tatsächlichen bautechnischen Voraussetzungen des Vorteils zwar im Einzelfall anspruchsvoll sein. Jedoch ist die Übereinstimmung der Erschließungsanlage mit dem gemeindlichen Bauprogramm und dem technischen Ausbauprogramm gerade deshalb maßgeblich, weil dies ein für den Bürger erkennbarer äußerer Umstand ist (vgl. BVerwGE 158, 163 <172 f. Rn. 29>; BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2013 - 9 C 3.12 -, Rn. 16).

Der Anknüpfung an die tatsächliche bautechnische Durchführung der Er- 75
schließungsmaßnahme kann aus verfassungsrechtlicher Sicht auch nicht entgegengehalten werden, der Abschluss der endgültigen technischen Herstellung der Erschließungsanlage könne sich letztlich unbegrenzt verzögern. Zwar ist für die endgültige Herstellung der Erschließungsanlage auch nach der Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts auf die Fertigstellung der Anlage in ihrer gesamten Länge abzustellen. Deshalb genügt das individuelle Erschlossensein eines Grundstücks durch eine auf seiner Höhe technisch fertiggestellte Erschließungsanlage für den Eintritt der Vorteilslage nicht. Wird jedoch eine Erschließungsanlage über längere Zeit nicht weitergebaut oder bleibt der Ausbauzustand der Erschließungsanlage hinter den Vorgaben des technischen Ausbauprogramms zurück, kann eine durchgehende Herstellung auch endgültig aufgegeben sein, indem eine teilweise hergestellte Anlage in eine selbständige Erschließungsanlage hineinwächst (vgl. dazu BVerwGE 158, 163 <166 f. Rn. 14> m.w.N.; BayVGH, Beschluss vom 4. Mai 2017 - 6 ZB 17.546 -, Rn. 11 m.w.N.). In diesen Fällen ist die Vorteilslage eingetreten, die Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen also zeitlich begrenzt.

(3) Schließlich begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass 76
das Bundesverwaltungsgericht in anderen Konstellationen die dauerhafte rechtli-

che Sicherung des Vorteils als zulässigen Anknüpfungspunkt für die Bestimmung des Zeitpunkts des Eintritts der Vorteilslage angesehen hat (vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. März 2017 - 9 B 19.16 -, Rn. 26 m.w.N.). Diese Rechtsprechung bezieht sich auf die Neuorganisation einer kommunalen Abwasserentsorgung in den neuen Ländern im Zuge der Wiedervereinigung. Sie ist daher nicht ohne Weiteres der Verallgemeinerung zugänglich. Ohnehin findet sie nur insoweit Anwendung, als es um neu entstandene Aufwendungen geht, die nach der Wiedervereinigung getätigt wurden (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. April 2015 - 9 C 19.14 -, Rn. 16; vgl. auch BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 29. Juni 2020 - 1 BvR 1866/15 u.a. -, Rn. 10).

II.

Danach verstößt es gegen das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als der Rechtssicherheit dienendes Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG), dass das rheinland-pfälzische Landesrecht in § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP die zeitlich unbegrenzte Festsetzung von Erschließungsbeiträgen nach Eintritt der zulässigen tatsächlichen Nutzbarkeit der Erschließungsanlage ermöglicht. Die Regelung des § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP knüpft mit ihrem allgemeinen Verweis auf § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 170 Abs. 1 AO nicht an den Eintritt der Vorteilslage an, sondern macht den Beginn der Festsetzungsfrist von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig. In der Folge besteht trotz der Regelung zur Festsetzungsverjährung die Möglichkeit, dass nach dem Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage unbefristet Beiträge erhoben werden (1). Auch aus sonstigen Regelungen ergeben sich keine hinreichenden zeitlichen Grenzen der Beitragserhebung (2). Damit lässt der Gesetzgeber die berechtigte Erwartung der Bürgerinnen und Bürger darauf, geraume Zeit nach Entstehen der Vorteilslage nicht mehr mit der Festsetzung des Beitrags rechnen zu müssen, gänzlich unberücksichtigt und löst den Interessenkonflikt einseitig zu Lasten der Beitragspflichtigen (vgl. BVerfGE 133, 143 <157 f. Rn. 40; 160 f. Rn. 47>). Die vom Gesetzgeber zu regelnde Frist muss jedenfalls unter 30 Jahren liegen (3).

1. § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP ermöglicht in Fällen, in denen die mit Erschließungsbeiträgen abzugeltende tatsächliche Vorteilslage eingetreten ist, aber noch nicht alle Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht gegeben sind, die Festsetzung von Erschließungsbeiträgen ohne zeitliche Begrenzung. Denn § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP knüpft mit seinem Verweis auf § 169 Abs. 2 Satz 1

Nr. 2, § 170 Abs. 1 AO, § 133 Abs. 2 Satz 1, § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB den Beginn der Festsetzungsfrist an das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht, obwohl die im Erschließungsbeitragsrecht maßgebliche tatsächliche Vorteilslage schon im Falle einer zulässigen tatsächlichen Nutzbarkeit der Erschließungsanlage und damit bereits vor dem Vorliegen sämtlicher Beitragsentstehungsvoraussetzungen eintreten kann.

Zwar schließt der Landesgesetzgeber damit die Verjährung von Beitragsansprüchen nicht völlig aus. Die Regelung verschiebt aber den Verjährungsbeginn ohne zeitliche Obergrenze nach hinten. Dies wird den Anforderungen des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit nicht gerecht. Die Regelung zur Festsetzungsverjährung in § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP ist daher insoweit verfassungswidrig. 79

2. Auch aus sonstigen Regelungen ergeben sich keine hinreichenden zeitlichen Grenzen der Erhebung von Erschließungsbeiträgen. Eine über die Regelungsvorgaben von § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP hinausgehende zeitliche Begrenzung der Erhebung von Erschließungsbeiträgen besteht in Rheinland-Pfalz nicht (a); sie folgt auch nicht aus einer analogen Anwendung anderer Vorschriften (b) oder dem Grundsatz von Treu und Glauben (c). Auch eine verfassungskonforme Auslegung bestehender Regelungen zur Festsetzungsverjährung kommt nicht in Betracht (d). 80

a) Nach den überzeugenden Darlegungen des vorlegenden Gerichts besteht in Rheinland-Pfalz für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen keine gesetzlich vorgesehene, allein an den Zeitpunkt der Erlangung des Vorteils anknüpfende zeitliche Ausschlussfrist. Eine solche ergibt sich weder aus den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes Rheinland-Pfalz noch aus denen des Baugesetzbuches. Eine absolute Ausschlussfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ergibt sich auch nicht aus § 1 Abs. 1 VwVfG RP in Verbindung mit § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG. 81

Nach § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG beträgt die Verjährungsfrist für einen Anspruch eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers, der durch unanfechtbaren Verwaltungsakt festgesetzt wurde, 30 Jahre. Die Regelung findet nach Maßgabe von § 1 Abs. 1 VwVfG RP grundsätzlich auch in Rheinland-Pfalz Anwendung. Ein Rückgriff auf § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG kommt hier allerdings bereits deshalb nicht in Betracht, weil diese Vorschrift gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG RP nicht für Verfahren nach der Abgabenordnung gilt. Diese Ausschlussregelung erfasst aus-

drücklich auch die Erhebung von Kommunalabgaben, da der Landesgesetzgeber die Anwendbarkeit der Abgabenordnung in § 3 Abs. 1 bis 3 KAG RP angeordnet und den Rückgriff auf das Verwaltungsverfahrensgesetz in § 3 Abs. 4 KAG RP nur bei öffentlich-rechtlichen Verträgen zugelassen hat (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 16. Februar 2017 - 6 A 10137/14 -, Rn. 49; siehe auch BVerwG, Urteil vom 15. April 2015 - 9 C 19.14 -, Rn. 13; VGH Mannheim, Urteil vom 21. Juni 2017 - 2 S 1946/16 -, Rn. 55 m.w.N.).

Daneben scheidet eine unmittelbare Anwendung der Regelung des § 1 Abs. 1 VwVfG RP in Verbindung mit § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG auch in der Sache aus. Denn die Regelung betrifft unanfechtbare Verwaltungsakte, die zur Feststellung oder Durchsetzung eines Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers erlassen wurden (vgl. § 53 Abs. 1 Satz 1 VwVfG), und setzt damit die unanfechtbare Festsetzung des betreffenden Anspruchs voraus. Eine unanfechtbare Festsetzung von Beitragsansprüchen hat in den hier relevanten Fällen aber regelmäßig noch nicht stattgefunden. 83

b) Eine Höchstfrist für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach Eintritt der tatsächlichen Vorteilslage lässt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch nicht aus einer analogen Anwendung von § 1 Abs. 1 VwVfG RP in Verbindung mit § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. April 2015 - 9 C 19.14 -, Rn. 13) herleiten (BVerwG, Vorlagebeschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, Rn. 34 f.). 84

Der Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit schließt eine Bestimmung der zeitlichen Obergrenze für die Heranziehung zu Beiträgen durch die analoge Heranziehung einer nach Normzweck und Interessenlage geeigneten Verjährungsvorschrift auf die genannte Entscheidung des Gesetzgebers zwar nicht grundsätzlich aus (so BVerwG, Urteil vom 27. November 2019 - 9 C 5.18 -, Rn. 16). Allerdings muss die zeitliche Begrenzung der Abgabenerhebung in einem rechtsstaatlich vertretbaren Maße erkennbar sein. Daran fehlt es hier. Denn der Rückgriff auf die genannten Verjährungsregelungen wäre zu unbestimmt, um dem Interesse der Bürgerinnen und Bürger, Klarheit darüber zu erhalten, bis wann sie nach Entstehung der Vorteilslage noch mit einer Heranziehung zu einem Beitrag rechnen müssen, Rechnung zu tragen. 85

c) Der Grundsatz von Treu und Glauben (zum einfachen Recht BVerwG, Beschluss vom 10. September 2019 - 9 B 40.18 -, Rn. 7 m.w.N.; vgl. aber noch 86

BVerwGE 149, 211 <221 ff. Rn. 28 ff.>; BVerwG, Urteil vom 15. März 2017 - 10 C 1.16 -, Rn. 29) ist als auf die Beurteilung von Einzelfällen bezogenes Rechtsinstitut von vornherein nicht geeignet, um dem Beitragspflichtigen Klarheit über Beginn und Dauer der Festsetzungsverjährung bei Erschließungsbeiträgen zu verschaffen. Seine Anwendung kann damit nicht die Anforderungen des rechtsstaatlichen Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit und die Verfassungsmäßigkeit von § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP sicherstellen.

d) Auch eine verfassungskonforme Auslegung der Regelungen zur Festsetzungsverjährung in § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP kommt nicht in Betracht (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. Juli 2016 - 1 BvR 3092/15 -, Rn. 9 ff.). 87

Eine solche Auslegung von § 3 Abs. 1 Nr. 4 KAG RP überschritte schon den Wortlaut der Regelung, da diese durch ihren Verweis auf die Abgabenordnung an eine bereits entstandene Abgabepflicht anknüpft. Zudem hätte eine solche Auslegung zur Folge, dass beginnend mit dem Ende des Jahres, in dem der Vorteil den Beitragspflichtigen erstmals in relevanter Weise zugewendet worden ist, eine Festsetzungsfrist von vier Jahren zur Anwendung käme. Eine solch kurze Frist unterliefe das gesetzgeberische Anliegen, die Festsetzungsfrist erst ab dem Zeitpunkt in Gang zu setzen, in dem der Beitragsanspruch entstanden und damit durchsetzbar ist, um den Kommunen einen hinreichenden Zeitraum zur Erhebung von Beiträgen zu eröffnen. Sie berücksichtigte zudem nicht das für die Abwägung maßgebliche Interesse der Allgemeinheit an der Beitragserhebung und privilegierte einseitig die Beitragspflichtigen. 88

Dementsprechend kommt auch eine verfassungskonforme Auslegung der bundesgesetzlichen Regelungen zum Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht im Erschließungsbeitragsrecht nicht in Betracht. Soweit in der fachgerichtlichen Rechtsprechung und Literatur eine verfassungskonforme Auslegung vergleichbarer Regelungen dahingehend erwogen wurde, die Festsetzungsfrist durch eine modifizierende Auslegung der Vorgaben für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht an den Eintritt der Vorteilslage rückzukoppeln (vgl. im Zusammenhang mit sanierungsrechtlichen Ausgleichsbeträgen OVG Münster, Urteil vom 30. April 2013 - 14 A 208/11 -, Rn. 50 ff.), hat das Bundesverwaltungsgericht diese Versuche als Überschreitung der Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung verworfen (vgl. BVerwGE 149, 211 <216 ff. Rn. 20 ff.>). 89

Auch die Wertungen des Gesetzgebers, die den sonstigen Verjährungsvorschriften der Abgabenordnung wie der Festsetzungsfrist von 10 Jahren bei Steuerhinterziehung gemäß § 169 Abs. 2 Satz 2 und 3 AO zugrunde liegen, sind auf Konstellationen der vorliegenden Art nicht im Wege der verfassungskonformen Auslegung übertragbar. Sie regeln für Sachverhalte, bei denen eine Forderung entstanden ist, ab welcher zeitlichen Grenze Berechtigte den entstandenen Anspruch nicht mehr durchsetzen beziehungsweise die entstandene Abgabenschuld nicht mehr festsetzen können. Davon unterscheidet sich der vorliegende Fall, in dem zu klären ist, welche zeitlichen Grenzen gelten, wenn die Beitragsschuld etwa mangels Widmung der Erschließungsanlage noch nicht entstanden ist (vgl. VG Karlsruhe, Urteil vom 11. September 2014 - 2 K 2326/13 -, Rn. 33). 90

3. Ob die in jedem Fall notwendige zeitliche Obergrenze adäquat bemessen ist, stellt eine primär dem Gesetzgeber überantwortete Frage dar, denn er hat einen weiten Einschätzungsspielraum hinsichtlich des Ausgleichs zwischen allgemeinen Interessen und dem Interesse der in Anspruch zu nehmenden Bürgerinnen und Bürger (vgl. BVerfGE 133, 143 <160 Rn. 46>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 1. Juli 2020 - 1 BvR 2838/19 -, Rn. 33). Je weiter aber der anspruchsbegründende Zeitpunkt bei der Beitragserhebung zurückliegt, desto mehr verflüchtigt sich die Legitimation zur Erhebung solcher Beiträge (vgl. BVerfGE 133, 143 <159 f. Rn. 45>). Jedenfalls genügt eine 30-jährige Ausschlussfrist losgelöst von den Besonderheiten der Wiedervereinigung den Anforderungen des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit bei vorteilsausgleichenden Abgaben nicht, da anders als im Falle des § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG kein titulierter Anspruch vorliegt, sodass die Beitragspflichtigen nicht sicher wissen, ob, in welcher Höhe und wann sie zu einem Beitrag herangezogen werden (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 1. Juli 2020 - 1 BvR 2838/19 -, Rn. 32; vgl. auch BVerfG, Beschlüsse der 2. Kammer des Ersten Senats vom 29. Juni 2020 - 1 BvR 1866/15 u.a. -, Rn. 8 ff., und vom 16. September 2020 - 1 BvR 1185/17 -, Rn. 2: 25 Jahre noch zulässig). 91

D.

Der Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG führt lediglich zur Feststellung, dass § 3 Abs.1 Nr. 4 KAG RP verfassungswidrig ist, soweit er keine Regelung der Höchstfrist vorsieht, bis zu der Erschließungsbeiträge nach Eintritt einer Vorteilslage erhoben werden können. Eine Nichtigklärung kommt nicht in Betracht, da der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten hat, den 92

Verfassungsverstoß zu beseitigen (vgl. Rn. 57, 63). Folge der Erklärung der Verfassungswidrigkeit ist eine Anwendungssperre. Gerichte und Verwaltungsbehörden dürfen die Norm im Umfang der festgestellten Unvereinbarkeit nicht mehr anwenden, laufende Verfahren sind auszusetzen (BVerfGE 122, 210 <246>; 133, 143 <162 Rn. 51>). Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bis zum 31. Juli 2022 eine auf den gesamten von der Unvereinbarkeitserklärung betroffenen Zeitraum rückwirkende verfassungsgemäße Rechtslage herzustellen. Diese Regelung muss alle noch nicht bestandskräftigen Entscheidungen, die auf der für verfassungswidrig erklärten Regelung beruhen, erfassen (vgl. dazu BVerfGE 133, 377 <423 Rn. 108>).

Harbarth

Paulus

Baer

Britz

Ott

Christ

Radtke

Härtel