

**letzte Aktualisierung:** 11.11.2021

OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 8.6.2021 – 15 A 299/20

**BauGB §§ 127 ff., 133 Abs. 3; VwVfG NRW § 53**

**Erschließungsbeitragsrecht: Eintritt der Vorteilslage**

1. Die Erhebung eines Erschließungsbeitrags ist auch ohne die unter dem Blickwinkel der Belastungsklarheit verfassungsrechtlich gebotene Regelung einer zeitlichen Obergrenze jedenfalls nach mehr als 30 Jahren nach Eintritt der Vorteilslage in analoger Anwendung von § 53 VwVfG NRW i. V. m. dem Grundsatz von Treu und Glauben unzulässig.
2. Ein Verständnis des Begriffs der Vorteilslage, nach dem diese in jedem Fall erst dann eintritt, wenn die Erschließungsanlage dem gemeindlichen Bauprogramm für die flächenmäßigen und sonstigen Teileinrichtungen sowie dem technischen Ausbauprogramm vollständig entspricht, wird dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit nicht gerecht.
3. Der Eintritt der Vorteilslage ist für das Erschließungsbeitragsrecht dann anzunehmen, wenn eine dem Grundsatz nach beitragsfähige Erschließungsanlage – für den Beitragspflichtigen erkennbar – den an sie im jeweiligen Fall zu stellenden technischen Anforderungen entspricht. Es ist unter dem Blickwinkel der Erkennbarkeit ausreichend, wenn die unmittelbar in der Erschließungsbeitragssatzung definierten Herstellungsmerkmale erfüllt sind, eine zweckentsprechende Anlagennutzung möglich ist, die Anlage aus Sicht eines objektiven Betrachters endgültig fertiggestellt erscheint und ein solcher nur durch das Studium des unveröffentlichten Bauprogramms von der mangelnden Umsetzung Kenntnis erlangen könnte.
4. Die 30jährige Höchstfrist für die Beitragserhebung seit Eintritt der Vorteilslage wird durch den Erlass eines Vorausleistungsbescheides nicht unterbrochen.
5. Wenn eine sachliche Beitragspflicht – wie etwa nach Ablauf der 30jährigen Höchstfrist – endgültig nicht mehr entstehen kann, entfällt mit Blick auf die gesetzliche Zweckbestimmung einer Vorausleistung deren Rechtfertigungsgrund. Denn die Abhängigkeit der Vorausleistung von der späteren Beitragspflicht bewirkt, dass unbeschadet des § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB die Vorausleistung das rechtliche Schicksal des endgültigen Erschließungsbeitrags insofern teilt, als auch ihre Rechtsgrundlage entfällt, sobald feststeht, dass eine Beitragspflicht endgültig nicht entstehen kann.

## Oberverwaltungsgericht NRW, 15 A 299/20

---

**Datum:** 08.06.2021  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 15. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 15 A 299/20  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2021:0608.15A299.20.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Köln, 17 K 10842/17  
**Schlagworte:** Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit  
Vorteilslage Endgültige technische Herstellung Vorausleistung  
**Normen:** BauGB §§ 127 ff.; § 133 Abs. 3 BauGB  
**Leitsätze:**

1.  
Die Erhebung eines Erschließungsbeitrags ist auch ohne die unter dem Blickwinkel der Belastungsklarheit verfassungsrechtlich gebotene Regelung einer zeitlichen Obergrenze jedenfalls nach mehr als 30 Jahren nach Eintritt der Vorteilslage in analoger Anwendung von § 53 VwVfG NRW i. V. m. dem Grundsatz von Treu und Glauben unzulässig.
2.  
Ein Verständnis des Begriffs der Vorteilslage, nach dem diese in jedem Fall erst dann eintritt, wenn die Erschließungsanlage dem gemeindlichen Bauprogramm für die flächenmäßigen und sonstigen Teileinrichtungen sowie dem technischen Ausbauprogramm vollständig entspricht, wird dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit nicht gerecht.
3.  
Der Eintritt der Vorteilslage ist für das Erschließungsbeitragsrecht dann anzunehmen, wenn eine dem Grundsatz nach beitragsfähige Erschließungsanlage - für den Beitragspflichtigen erkennbar - den an sie im jeweiligen Fall zu stellenden technischen Anforderungen entspricht. Es ist unter dem Blickwinkel der Erkennbarkeit ausreichend, wenn die unmittelbar in der Erschließungsbeitragssatzung definierten Herstellungsmerkmale erfüllt sind, eine zweckentsprechende Anlagennutzung möglich ist, die Anlage aus Sicht eines objektiven Betrachters endgültig

fertiggestellt erscheint und ein solcher nur durch das Studium des unveröffentlichten Bauprogramms von der mangelnden Umsetzung Kenntnis erlangen könnte.

4.

Die 30jährige Höchstfrist für die Beitragserhebung seit Eintritt der Vorteilslage wird durch den Erlass eines Vorausleistungsbescheides nicht unterbrochen.

5.

Wenn eine sachliche Beitragspflicht - wie etwa nach Ablauf der 30jährigen Höchstfrist - endgültig nicht mehr entstehen kann, entfällt mit Blick auf die gesetzliche Zweckbestimmung einer Vorausleistung deren Rechtfertigungsgrund. Denn die Abhängigkeit der Vorausleistung von der späteren Beitragspflicht bewirkt, dass unbeschadet des § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB die Vorausleistung das rechtliche Schicksal des endgültigen Erschließungsbeitrags insofern teilt, als auch ihre Rechtsgrundlage entfällt, sobald feststeht, dass eine Beitragspflicht endgültig nicht entstehen kann.

---

**Tenor:**

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

---

Tatbestand:

1

Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zu einem Erschließungsbeitrag für die Herstellung der Straße „I.-----straße“ (Stichstraße) in C. -C1. . Sie ist Erbbauberechtigte des Grundstücks Gemarkung C1. , Flur 20, Flurstück 2781. Das 437 qm große und mit einem Wohn- und Geschäftshaus bebaute Flurstück mit der Lagebezeichnung O.--straße 11 grenzt mit der rückwärtigen Grundstücksseite an die Straße „I.-----straße“ an. Das Flurstück ist auf folgendem Übersichtsplan mit der Nummer 2 gekennzeichnet:

2

Die Straße „I.-----straße“ zweigt von der O.--straße ab. Die von der Beklagten als „Hauptzug“ benannte Teilstrecke verläuft in nordöstlicher Richtung, zunächst zwischen den Hausgrundstücken mit der Lagebezeichnung O.--straße 13 und O.--straße 19-23 und anschließend geradeaus auf ca. 65 m weiter. An diesem 65 m langen Teilstück ist nördlich ein Spielplatz gelegen und südlich grenzt ein öffentlicher Parkplatz an. Am Ende des Hauptzuges schließt sich in gerader Verlängerung ein Verbindungsweg zu einer

3

Treppenanlage an, die zwischen den Gebäuden C2. C3.-----straße 16 und 12 bzw. 14 zum C3.-----straße führt (sog. „Stichweg“). Von dem Hauptzug knickt die Straße vor dem Stichweg rechtwinklig in Richtung Süden ab und verläuft dann weiter südwestlich und nordwestlich um den mittigen Parkplatz herum, bis sie wieder auf den Hauptzug trifft. An diesem U-förmigen Abschnitt der Straße „I.-----straße“ sind überwiegend die Zufahrten zu Garagen im rückwärtigen Bereich der entsprechenden Grundstücke gelegen (sog. „Garagenstraße“).

Von dem Hauptzug zweigt vor dem Spielplatz nördlich ein als Sackgasse gekennzeichnete Weg ab, der um den Spielplatz herum nach ca. 50 m in östliche Richtung verschwenkt und nach weiteren ca. 68 m in einem Wendehammer endet. Die Beitragserhebung für diesen als „Stichstraße“ bezeichneten Teil, der nach Auffassung der Beklagten eine eigene Erschließungsanlage darstellt, ist im vorliegenden Verfahren streitgegenständlich. 4

Hinsichtlich des genauen Verlaufs der genannten Teilstücke des I1.-----straße wird auf den Plan zu einem Vermerk der Beklagten vom 6. Dezember 2013 (BA 2, Bl. 39) Bezug genommen: 5

Hinsichtlich der Erschließungsanlage „Hauptzug und Garagenstraße mit Stichweg zur Treppenanlage“ hat der Senat mit Urteilen vom 20. April 2021 entschieden, dass die Erhebung von endgültigen Erschließungsbeiträgen im Jahr 2017 bzw. 2018 aufgrund des Gebotes der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit ausgeschlossen war (u. a. Az. 15 A 4037/19, juris). Die vom Senat zugelassene und von der Beklagten eingelegte Revision ist bei dem Bundesverwaltungsgericht anhängig. 6

Bei dem Gelände der heutigen Platzanlage handelte es sich Anfang der 1960er Jahre um das rückwärtige Gartenland der Häuser entlang der Oberen X.-----straße, der O.--straße, der H.-----allee und des C2. C4.-----platzes. Die Fläche war nur „ansatzweise befestigt“. Im Jahr 1962 plante die Beklagte die Anlegung des Platzes mit einer Straßenführung, die der heutigen ähnelt, einem Spielplatz und Flächen für Parkmöglichkeiten. Im selben Jahr begann sie mit dem Erwerb der für den Straßenausbau erforderlichen Flächen (BA 2, Bl. 87 ff.). 7

In den Jahren 1963 und 1964 wurde zugleich mit der Kanalisierung des C2. C4.-----platzes ein der Oberflächen- und Grundstücksentwässerung dienender Mischwasserkanal in dem anbaubaren Teilstück des „Hauptzuges“ sowie in der „Garagenstraße“, in dem „Stichweg“ und in dem überwiegenden Teil der „Stichstraße“ verlegt. Insoweit wird auf den Kanalbestandsplan mit korrigierendem Vermerk in dem Verwaltungsvorgang der Beklagten (BA 2, Bl. 355 f.) verwiesen. In einem Teil der Stichstraße im Bereich des Wendehammers konnte noch kein Kanalbau erfolgen, weil es noch an der Freilegung des Straßenlandes und dem Grunderwerb fehlte. 8

Am 11. Mai 1973 trat der - bis heute geltende - Bebauungsplan Nr. 7923-10 in Kraft, der u. a. die Fläche der Straße mit der heutigen Bezeichnung „I.-----platz“ als öffentliche Verkehrsfläche ausweist. Im Bereich des Wendehammers der Stichstraße ragt dabei eine auf dem damaligen Flurstück 2711 erbaute Garage auf einer rechteckigen Fläche von ca. 5 qm in die öffentliche Verkehrsfläche hinein (vgl. BA 2, Bl. 64 ff.). 9

Mit Beschluss vom 6. Juni 1978 (BA 2, Bl. 71 ff.) stimmte der Hauptausschuss des Rates der Beklagten einem von der Verwaltung ausgearbeiteten Gestaltungskonzept für den „Innenbereich des Baublocks zwischen Oberer X.-----straße, C5.-----platz, H1.-----straße und O.--straße“ zu. Dieses Gestaltungskonzept vom 25. April 1978 (BA 3, Bl. 434 ff.) sah unter anderem den Ausbau der heutigen Stichstraße mit Klinkerpflaster vor. Im Bereich des Wendehammers war eine durchgehende Klinkerfläche geplant. 10

- Im selben Jahr begannen die entsprechenden Bauarbeiten. Die Abnahme der Tiefbauarbeiten zur Herstellung der Straßentrasse und der Anschlüsse der Straßeneinläufe an den vorhandenen Kanal fand am 1. Juli 1979 statt (BA 3, Bl. 445 f.). Die Herstellung der Beleuchtung erfolgte mit Ausnahme von drei Aufsatzleuchten im Bereich des Wendehammers zwischen 1979 und 1980 (BA 3, Bl. 406 f.). Mit Grundbucheintragung am 19. Juli 1984 erwarb die Beklagte eine letzte Teilfläche des Straßenlandes im Bereich des Wendehammers der Stichstraße bzw. hinter dem Grundstück Obere X.-----straße 28 (BA 2, Bl. 89). Nachdem zwei Gebäudeteile auf diesem Grundstück, die bisher in das Straßenland hereingeragt hatten, entsprechend den Regelungen im Grunderwerbsvertrag abgebrochen worden waren (BA 3, Bl. 812 ff.), wurde im Jahr 1986 das letzte Teilstück des Mischwasserkanals im Wendehammer der Stichstraße verlegt (vgl. Plan BA 2, Bl. 365). 11
- Anschließend wurden die Straßenoberfläche mit Klinkerpflaster befestigt und die Straßeneinläufe an den Kanal angeschlossen. Dabei sparte die Tiefbaufirma in der Mitte des Wendehammers eine Kreisfläche mit dem Durchmesser 3,70 m von der Pflasterung aus und erstellte vorbereitend eine Umrandung aus Kantensteinen für ein später anzulegendes Baumbeet (vgl. Aufmaßblatt BA 3, Bl. 827). 12
- Nicht gepflastert wurde ferner der mit ca. 5 qm in den Gehwegbereich des Wendehammers hineinragende Garagenüberbau des Flurstücks 2711. Insoweit blieb der Ausbau des Wendehammers hinter der im Bebauungsplan festgesetzten Straßenbegrenzungslinie zurück (vgl. BA 2, Bl. 64). Hierzu vermerkte die Beklagte am 16. Juni 1988, dass der Überbau den öffentlichen Verkehr nicht beeinträchtigt (BA 2, Bl. 330). 13
- Die Abnahme der Kanal- und Straßenbaumaßnahme erfolgte am 19. August 1986 (BA 2, Bl. 368, BA 3, Bl. 755). Am 25. August 1986 wurden die noch fehlenden drei Aufsatzleuchten im Bereich des Wendehammers angebracht (BA 3, Bl. 427). 14
- Am 24. November 1987 beauftragte die Beklagte eine Gartenbaufirma mit der Bepflanzung des provisorisch vorbereiteten Baumbeetes in der Mitte des Wendehammers (vgl. BA 3, Bl. 887). Unter dem 2. Dezember 1987 stellte die Firma N. ihre Arbeiten für die Bepflanzung mit einem Ginko-Baum in Rechnung (BA 3, Bl. 851). Diese wurde von der Beklagten überwiegend bezahlt. Hinsichtlich der Positionen „Fertigstellungspflege durchführen“ und „Jahrespflege durchführen“ wurde der hierfür veranschlagte Betrag in Höhe von insgesamt 92,44 DM zunächst als Sicherheit einbehalten und erst am 1. Juli 1989 ausbezahlt (BA 3, Bl. 852, 887). 15
- Seit dem Ausbau des Wendehammers im Jahr 1986 (Kanal, Oberfläche mit Aussparung für Baumbeet, Beleuchtung) und der Bepflanzung des Baumbeetes im November/Dezember 1987 ist der Ausbauzustand des hier streitgegenständlichen Teils des I1.-----platzes unverändert. 16
- Im Jahr 1989 schätzte die Beklagte die voraussichtlichen Kosten für die Herstellung der „rückwärtigen Erschließung Obere X.-----straße“ überschlägig auf 439.000,00 DM und beabsichtigte die zeitnahe Abrechnung (BA 2, Bl. 176). Dabei ging sie noch von der gemeinsamen Abrechnung des Hauptzuges mit Gara-genstraße und Stichweg sowie der Stichstraße aus und stellte fest, dass diese nicht durchführbar sei, da eine Ecke des Gebäudes auf dem Grundstück O.--straße 13 in die im Bebauungsplan ausgewiesene öffentliche Verkehrsfläche des Hauptzuges hereinrage, den Schrittweg vollständig durchtrenne und damit dem endgültigen Ausbau im Wege stehe. Da sie den derzeitigen Zustand jedoch zugleich als endgültig ansah, erarbeitete die Verwaltung einen Beschlussentwurf, mit dem der Bau- und Vergabeausschuss (nach Mitberatung der Bezirksvertretung C1. ) dem Rat der Beklagten empfehlen sollte, den I.-----straße 17

abweichend von den Fertigstellungsmerkmalen in der Erschließungsbeitragssatzung für endgültig hergestellt zu erklären („Fertigstellungserklärung“, BA 2, Bl. 77).

Der Bau- und Vergabeausschusses vertagte jedoch in seiner Sitzung vom 13. April 1989 in Abänderung dieser Vorlage die Entscheidung über die Fertigstellungserklärung und formulierte stattdessen verschiedene Prüfaufträge hinsichtlich weiterer beitragsrechtlicher Fragen (Planabsicherung, Aufwand, Verteilung) an die Verwaltung (BA 2, Bl. 74 f.). Über den Fortgang dieser Prüfaufträge ist den Verwaltungsvorgängen nichts zu entnehmen. 18

Im Jahr 1995 widmete die Beklagte die streitgegenständliche Straße „I.-----straße“ als Gemeinestraße für alle Arten des öffentlichen Verkehrs. Hierbei erstreckte sich die Widmung u. a. auf die in einer mitveröffentlichten Anlage gekennzeichneten Grundstücke mit den damaligen Flurstücksbezeichnungen 2765 teilweise und 2763 teilweise, die die heutige Stichstraße umfassten (vgl. BA 2, Bl. 82 ff.). 19

Im Zusammenhang mit einer beabsichtigten 1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 7923-10 überprüfte die Beklagte im Jahr 2013 ihre bisherige beitragsrechtliche Beurteilung. Ausweislich eines Vermerks vom 6. Dezember 2013 (BA 2, Bl. 32 ff.) ging sie davon aus, dass die Stichstraße eine eigenständige Erschließungsanlage darstelle, die gesondert von Hauptzug, Garagenstraße und Stichweg zu betrachten sei. (Auch) hinsichtlich der Stichstraße sei die Beitragspflicht jedoch noch nicht entstanden, da die Erschließungsanlage zwar bautechnisch fertiggestellt, aber der Grunderwerb noch nicht abgeschlossen sei. Denn die städtische Baulandfläche zwischen der Stichstraße und dem Anliegergrundstück O.--straße 13 sei noch nicht aus der Parzelle 2765 des I.-----straße herausparzelliert. 20

In der am 8. Januar 2014 in Kraft getretenen 1. Änderung des Bebauungsplanes Nr. 7923-10 wurde die Straßenbegrenzungslinie hinsichtlich der überstehenden Garage auf dem damaligen Flurstück 2711 nicht geändert (vgl. BA 2, Bl. 65). Ein westlich des Spielplatzes verlaufender Fußweg, der bisher als Teil der Grünfläche festgesetzt gewesen war, wurde nunmehr der festgesetzten Verkehrsfläche zugeschlagen. 21

Am 15. September 2016 vermerkte die Beklagte, dass die Ausschlussfrist im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - 30 Jahre nach Fertigstellung - hinsichtlich der Erschließungsanlage „I.-----straße – Stichstraße“ noch nicht abgelaufen sei, da die Straßenbauarbeiten erst mit Abschluss der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege am Straßenbegleitgrün im Wendehammerbereich am 1. Juli 1989 beendet worden seien. Zwar seien die Bepflanzungsarbeiten am 2. Dezember 1987 in Rechnung gestellt worden. Anschließend hätte jedoch nur geprüft werden können, ob die in der Rechnung aufgeführten Pflanzen nach Art und Anzahl gepflanzt wurden, jedoch nicht, ob diese auch anwachsen und austreiben würden. Um einen abnahmefähigen Zustand bei Begrünungsarbeiten zu erreichen, bedürfe es der sich an die eigentliche Bepflanzung anschließenden Fertigstellungs- und Entwicklungspflege (BA 2, Bl. 52 f.). 22

Nach einer Schlussvermessung der als Verkehrsfläche ausgebauten Flächen am 3. November 2016 wurde aus dem bisherigen Flurstück 2765 die städtische Baulandfläche im Bereich des Grundstückes O.--straße 13, die nicht zur Fläche der Erschließungsanlage gehört, als Flurstück 2867 ausparzelliert. Das ehemalige Flurstück 2763, das den überwiegenden Teil der Stichstraße ausmachte, wurde mit einem weiteren Teilstück aus dem bisherigen Flurstück 2765 zusammengefasst und als Flurstück 2868 parzelliert, das nunmehr die Stichstraße insgesamt umfasst. Dabei wurde die Fläche des in den Wendehammer hineinragenden Garagenüberbaus als Flurstück 2870 ausparzelliert. Das Flurstück 2868 wurde am 9. November 2016 im Grundbuch als „Verkehrsfläche“ eingetragen (vgl. BA 2, Bl. 6). 23

Am 25. Januar 2017 hielt die Beklagte fest, dass ihrer Ansicht nach der 24

planunterschreitende Ausbau der Erschließungsanlage (Garage auf dem Flurstück 2870) angesichts der geringfügigen Abweichungen von den planungsrechtlichen Festsetzungen von 5 qm mit den Grundzügen der Planung vereinbar sei (BA 2, Bl. 64).

Mit Schreiben vom 24. März 2017 hörte die Beklagte die Anlieger der Stichstraße zur Festsetzung von endgültigen Erschließungsbeiträgen an, weil die endgültige Beitragspflicht mit der Umschreibung der vermessenen Straßenlandflächen im Grundbuch am 9. November 2016 entstanden sei (vgl. hier BA 1, Bl. 28 ff.). 25

Während des weiteren Verwaltungsverfahrens stellte die Beklagte fest, dass die Baumscheibe im Bereich des Wendehammers aus gestalterischen Aspekten angelegt worden, aber nicht in der ursprünglichen Planung enthalten gewesen war. Daraufhin vermerkte sie am 13. Juni 2017, dass die Beitragspflicht noch nicht entstanden sei, bevor nicht die Ausbauplanung an den tatsächlich vorhandenen Bestand angepasst werde (BA 2, Bl. 3). 26

Mit Bescheid vom 30. Juni 2017 setzte die Beklagte gegenüber der Klägerin eine Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag in Höhe von 17.267,55 Euro für das Flurstück 2781 fest. 27

Zur Begründung führte sie aus, die Beitragsforderung sei nicht verjährt. Dies sei erst vier Jahre nach Entstehen der Beitragspflicht der Fall. Diese sei hier noch nicht entstanden, da die Anlage noch nicht der am 6. Juni 1978 beschlossenen Ausbauplanung entspreche. Das im Wendehammer angelegte Grünbeet sei nicht in der Ausbauplanung enthalten gewesen. Als bautechnisch fertiggestellt könne die Stichstraße erst angesehen werden, wenn die Ausbauplanung durch einen erneuten Beschluss der Bezirksvertretung C1. dem tatsächlichen Ausbau angepasst werde. Deshalb habe auch eine Ausschlussfrist nach dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit noch nicht zu laufen begonnen. Selbst wenn für die Bemessung der Ausschlussfrist vom Abschluss der Bauarbeiten am 1. Juli 1989 auszugehen sei, ende diese erst am 1. Juli 2019. 28

Gegen den Bescheid hat die Klägerin am 28. Juli 2017 Klage erhoben. 29

Am 16. Januar 2018 hat die Bezirksvertretung C1. beschlossen, der geänderten Straßenplanung der Erschließungsanlage Stichstraße I.-----straße gemäß dem vorhandenen Ausbau zuzustimmen. Der Beschluss sei erforderlich, um die Abrechnungsfähigkeit der Anlage herzustellen. Denn im Zuge der Ausführung im Jahr 1987 sei die baureife Straßenplanung vom 6. Juni 1978 angepasst worden. Entgegen der ursprünglichen Planung sei aus gestalterischen Aspekten im Bereich des Wendehammers eine Baumscheibe angelegt worden. Außerdem sei, um ein besseres Queren der Fußgänger zu ermöglichen, der Gehweg gegenüber dem Durchgang zur Oberen X.-----straße planüberschreitend um die Kurve um ca. 6,00 m verlängert ausgebildet worden. 30

Zur Begründung der Klage hat die Klägerin insbesondere vorgetragen, die Beitragserhebung sei nach so langer Zeit seit Abschluss der Bauarbeiten nicht mehr möglich. Zum einen sei die Verjährungsfrist schon vier Jahre nach der Abnahme im August 1986 bzw. der „Fertigstellungserklärung“ vom 13. April 1989 abgelaufen, allenfalls noch durch die danach noch erfolgte Widmung am 30. Juni 1995 auf den 1. Januar 1996 verschoben worden. Zum anderen sei die Beitragserhebung aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 5. März 2013 entwickelten Ausschlussfrist bereits (seit August 2016) ausgeschlossen, da seit der Abnahme der Bauarbeiten im August 1986 mehr als 30 Jahre vergangen seien. 31

Die Klägerin hat beantragt, 32

33

den Bescheid der Beklagten vom 30. Juni 2017 aufzuheben.

Die Beklagte hat beantragt, 34

die Klage abzuweisen. 35

Sie ist dem Vorbringen der Klägerin im Einzelnen entgegengetreten. Der Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit stehe einer Beitragserhebung nicht entgegen. Die für den Beginn der Ausschlussfrist maßgebliche bautechnische Fertigstellung sei erst mit dem Beschluss der Bezirksvertretung C1. zur Anpassung des Bauprogrammes am 16. Januar 2018 erfolgt. Eine Festsetzung des endgültigen Erschließungsbeitrages sei mit Blick auf das vorliegende Verfahren bislang unterblieben. 36

Das Verwaltungsgericht hat der Klage mit Urteil vom 3. Dezember 2019 stattgegeben und den streitgegenständlichen Vorausleistungsbescheid aufgehoben. Die Vorausleistung als vorläufige Leistung auf den Erschließungsbeitrag teile das rechtliche Schicksal des eigentlichen Erschließungsbeitrages insofern, als (auch) ihre Rechtsgrundlage entfalle, sobald feststehe, dass eine Beitragspflicht endgültig nicht entstehen bzw. festgesetzt werden könne. Ausgehend davon sei der streitgegenständliche Vorausleistungsbescheid rechtswidrig, weil eine endgültige Beitragsfestsetzung zwar nicht wegen Ablaufs der Festsetzungsverjährungsfrist oder aufgrund Verwirkung, jedoch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht mehr möglich sei. Dieser Grundsatz verlange, dass Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht zeitlich unbegrenzt nach Erlangung des Vorteils festgesetzt werden könnten, sondern Beitragspflichtige in zumutbarer Zeit Klarheit darüber gewinnen müssten, ob und in welchem Umfang die erlangten Vorteile durch Beiträge ausgeglichen werden müssten. Das Bundesverwaltungsgericht gehe davon aus, dass eine (landes-)gesetzliche Regelung, die - wie etwa auch im Land Nordrhein-Westfalen - der Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen keine (absoluten) zeitlichen Grenzen setze, sondern in bestimmten Fällen eine nach dem Eintritt der Vorteilslage zeitlich unbefristete Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen ermögliche, insoweit verfassungswidrig sei. Zugleich streiche es aber heraus, dass spätestens nach 30 Jahren die Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen ausgeschlossen sei. Der fristauslösende Eintritt der Vorteilslage sei für das Erschließungsbeitragsrecht dann anzunehmen, wenn eine dem Grundsatz nach beitragsfähige Erschließungsanlage für den Beitragspflichtigen erkennbar den an sie im jeweiligen Fall zu stellenden, sich aus der Erschließungsbeitragssatzung und dem jeweiligen Bauprogramm ergebenden technischen Anforderungen entspreche. Vorliegend habe es zwar nach Abschluss der letzten Bauarbeiten objektiv bis zum 16. Januar 2018 an der Erfüllung des flächenmäßigen Bauprogramms gefehlt, weil u. a. eine Kreisfläche in der Mitte des Wendehammers mit einem Durchmesser von 3,70 m bei den Bauarbeiten 1986 ausgespart worden und dort ein Baumbeet angelegt worden sei, obwohl dieses nicht in dem Gestaltungskonzept vorgesehen gewesen sei. Der tatsächliche Ausbauzustand habe sich erst aufgrund des Beschlusses der Bezirksvertretung C1. vom 16. Januar 2018 mit dem Bauprogramm gedeckt, weil damit eine Anpassung an den Bestand erfolgt sei. Gleichwohl sei davon auszugehen, dass die maßgebliche Vorteilslage nicht erst mit diesem Anpassungsbeschluss, sondern (schon) mit der Anlegung und Bepflanzung des Baumbeetes Ende November/Anfang Dezember 1987 eingetreten sei. Dies folge daraus, dass für die Anliegerinnen und Anlieger unter Anlegung eines objektiven Empfängerhorizontes nicht ohne weiteres erkennbar gewesen sei, dass es noch an der vollständigen Erfüllung des flächenmäßigen Bauprogramms gefehlt habe und der erreichte Ausbauzustand der Erschließungsanlage von der Beklagten nicht als endgültig angesehen worden sei. 37

Zur Begründung ihrer vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung trägt die Beklagte ergänzend vor: Vom Eintritt der Vorteilslage sei nach der Rechtsprechung des 38

Bundesverwaltungsgerichts dann auszugehen, wenn eine straßenbauliche Maßnahme als abgeschlossen zu betrachten sei, mithin dann, wenn die in der Erschließungsbeitragssatzung der Gemeinde festgelegten, zum Teil durch das jeweilige Bauprogramm konkretisierten tatsächlichen Merkmale der endgültigen Herstellung einer Anlage erfüllt seien. Daran habe es vorliegend bis zum 16. Januar 2018 gefehlt, weil die Anlegung des Baubeets nicht dem Bauprogramm entsprochen habe.

Das Verwaltungsgericht stelle abweichend von diesen Grundsätzen auf die Erkennbarkeit der technischen Fertigstellung ab. Dabei verkenne es aber, dass es den Beitragspflichtigen - von Ausnahmefällen abgesehen - nie möglich sei, festzustellen, ob das Bauprogramm hinsichtlich der technischen Einrichtungen und das Ausbauprogramm hinsichtlich der bautechnischen Ausgestaltung der für die Erschließungsanlage vorgesehenen Teileinrichtungen erfüllt sei, ohne die entsprechenden Unterlagen (Pläne, Satzungstexte) einzusehen. 39

Aber selbst wenn in dieser Hinsicht der Auffassung des Verwaltungsgerichts zu folgen sei, stehe der Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit einer Beitragserhebung hier nicht entgegen, weil die Vorausleistungserhebung vor Ablauf der Ausschlussfrist erfolgt sei. Dadurch sei den beitragspflichtigen Grundeigentümern signalisiert worden, dass noch eine endgültige Abrechnung erfolgen werde. Die Frist für den Eintritt des aus dem Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit folgenden Vertrauensschutzes sei unterbrochen worden, weil jedem Beitragspflichtigen habe klar sein müssen, dass noch ein Beitrag erhoben werde. Auch übersehe das Verwaltungsgericht, dass durch die Zahlung einer Vorausleistung eine Tilgung bewirkt werde, die in dem Zeitpunkt eintrete, in dem die endgültige Beitragspflicht entstehe. Deswegen werde die sachliche Beitragspflicht bis zu ihrem Entstehen durch die erbrachte Vorausleistung getilgt, ohne dass es hierzu eines weiteren Verwaltungsaktes bedürfe. Die erst nach Erfüllung aller Voraussetzungen zu einem späteren Zeitpunkt mögliche endgültige Beitragsfestsetzung könne daher nicht durch den Eintritt einer Ausschlussfrist ausgeschlossen sein. 40

Die Beklagte beantragt, 41

unter Abänderung des angefochtenen Urteils die Klage abzuweisen. 42

Die Klägerin ist in der Berufungsinstanz nicht anwaltlich vertreten. Sie sieht vor allem den Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit verletzt. 43

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen. 44

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e 45

I. Der Senat kann ohne mündliche Verhandlung entscheiden, weil die Beteiligten übereinstimmend auf die Durchführung einer solchen verzichten haben (§ 101 Abs. 2 VwGO). Die entsprechende Prozessklärung konnte die Klägerin auch ohne die beim Oberverwaltungsgericht nach § 67 Abs. 4 Satz 1 und 3, Abs. 2 Satz 1 VwGO grundsätzlich notwendige anwaltliche Vertretung wirksam abgeben. 46

So im Ergebnis auch Hess. VGH, Urteil vom 9. März 2015 - 10 A 1084/14 -, juris Rn. 23 ff. 47

An dieser, für die bis zum 30. Juni 2008 geltende Rechtslage vom Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung vertretenen Ansicht, 48

siehe dazu BVerwG, Beschluss vom 8. November 2005 - 10 B 45.05 -, juris Rn. 6, und 49

Urteil vom 28. April 1981 - 2 C 51.78 -, juris Rn. 17 m. w. N.,

ist auch nach der Neufassung des § 67 VwGO durch das Gesetz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I, S. 2840) jedenfalls in der hier vorliegenden Konstellation festzuhalten. In der Neufassung ist zwar der vorher in der Vorschrift enthaltene Zusatz entfallen, dass sich die Beteiligten (nur) vertreten lassen müssen, soweit sie einen Antrag stellen. Eine ausdrückliche Ausnahme vom Vertretungserfordernis ist jetzt lediglich noch für das Prozesskostenhilfverfahren vorgesehen. Allerdings sind aus Gründen der Praktikabilität nach wie vor ungeschriebene Ausnahmen vom Vertretungszwang anzuerkennen, soweit sie dem Sinn und Zweck der Anwaltpflicht nicht entgegenstehen. 50

So kann etwa auch nach der geltenden Rechtslage ein ohne Beachtung des Vertretungszwangs eingelegtes Rechtsmittel wirksam in derselben Weise zurückgenommen werden. 51

Siehe BVerwG, Beschluss vom 27. Oktober 2008 - 3 B 101.08 -, juris Rn. 1. 52

Eine Ausnahme vom Vertretungszwang ist ferner gerechtfertigt für den Verzicht auf mündliche Verhandlung einer - wie hier - anwaltlich nicht vertretenen Berufungsbeklagten. Der Verzicht auf die mündliche Verhandlung hat für die Berufungsbeklagte in diesem Fall keine weitergehenden nachteiligen Folgen als das Fehlen der anwaltlichen Vertretung an sich. Insofern ist anerkannt, dass bei Fehlen einer ordnungsgemäßen Vertretung der Rechtsmittelgegnerin diese keinen einer Sachentscheidung zugänglichen Antrag stellen kann; ferner sind ihre Ausführungen zum Sachverhalt und zur Rechtslage unbeachtlich, auch in einer mündlichen Verhandlung darf sie sich nach § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 137 Abs. 4 ZPO nicht zur Sache äußern. 53

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 3. August 1983- 9 C 1007.81 -, juris Rn. 4; OVG Sachs.-Anh., Beschluss vom 17. Oktober 2006 - 1 L 90/06 -, juris Rn. 30. 54

Die Durchführung einer mündlichen Verhandlung würde angesichts dessen ihre prozessuale Situation insbesondere wegen des Amtsermittlungsgrundsatzes und unter dem Gesichtspunkt der Gewährung rechtlichen Gehörs nicht verbessern. 55

II. Die Berufung hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben; sie ist zulässig und begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 30. Juni 2017 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). 56

Rechtsgrundlage für die Heranziehung der Klägerin zu einer Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag für die Herstellung der Erschließungsanlage „I.-----straße , Stichstraße“ sind die § 133 Abs. 3, §§ 127 ff. BauGB i. V. m. den Vorschriften der Satzung der Beklagten über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen vom 21. Dezember 1988 in der Fassung der 3. Änderungssatzung vom 15. Dezember 2015 (im Folgenden: EBS). 57

Nach § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB können Vorausleistungen auf einen künftigen Erschließungsbeitrag unter anderem dann verlangt werden, wenn mit der Herstellung der Erschließungsanlage begonnen wurde und die endgültige Herstellung der Anlage innerhalb von vier Jahren zu erwarten ist. 58

Dies zugrunde gelegt war der angefochtene Vorausleistungsbescheid im Zeitpunkt seines Erlasses dem Grunde nach rechtmäßig (1.). Er ist jedoch nachträglich rechtswidrig geworden (2.). Denn die sachlichen Erschließungsbeitragspflichten sind bis zum Ablauf der sich aus § 53 Abs. 2 VwVfG NRW i. V. m. dem Grundsatz von Treu und Glauben ergebenden 30jährigen Ausschlussfrist nicht (mehr) entstanden [a]; der 59

Vorausleistungsbescheid kann deshalb keinen Rechtsgrund mehr für das Behaltendürfen der vereinnahmten Vorausleistung bilden und ist aufzuheben [b)].

1. a) Im Zeitpunkt des Bescheiderlasses am 30. Juni 2017 durch die Beklagte war mit der Herstellung der Erschließungsanlage bereits begonnen worden und es war mit ihrer endgültigen Herstellung innerhalb von vier Jahren zu rechnen. Eine Anbaustraße ist - abgesehen von der Ermittelbarkeit des entstandenen Aufwands - erst dann erstmalig endgültig hergestellt, wenn sie erstmals die nach dem satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramm (für die nicht flächenmäßigen Teileinrichtungen) und dem (dieses Teileinrichtungsprogramm bezüglich der flächenmäßigen Teileinrichtungen ergänzenden) Bauprogramm erforderlichen Teileinrichtungen aufweist und diese dem jeweils für sie aufgestellten technischen Ausbauprogramm entsprechen. 60

Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 1995 - 8 C 13.94 -, juris Rn. 19. 61

Ausgehend davon war die Erschließungsanlage erst im Zeitpunkt des Anpassungsbeschlusses der Bezirksvertretung C1. vom 16. Januar 2018 endgültig technisch hergestellt. Nach dem Ausbau der Anlage bis zum Jahr 1987 wies sie die nach dem satzungsmäßigen Teileinrichtungsprogramm erforderlichen (nicht flächenmäßigen) Teileinrichtungen (betriebsfertige Entwässerungs- und Beleuchtungsanlagen) und die erforderliche Befestigung aus Pflaster auf (§ 8 Abs. 1 Satz 1 EBS). Im Hinblick auf die flächenmäßigen Teileinrichtungen Fahrbahn und Gehweg war das im Jahr 1978 beschlossene und als Bauprogramm fungierende Gestaltungskonzept aber zunächst noch nicht vollständig umgesetzt, weil in Abweichung von diesem u. a. im Wendehammer ein Baumbeet von der Pflasterung ausgespart worden war. Eine Übereinstimmung des tatsächlichen Ausbauszustands mit dem Bauprogramm wurde erst durch den Anpassungsbeschluss der Bezirksvertretung C1. vom 16. Januar 2018 herbeigeführt, mit dem eine Änderung des Bauprogramms im Hinblick auf die bestehenden Abweichungen beschlossen wurde. 62

Eine vorherige formlose Änderung des Bauprogrammes - etwa durch die Vergabe des Auftrages zur Baumpflanzung an die Gartenbaufirma oder dadurch, dass der Zustand nach der Baumpflanzung nicht mehr verändert wurde - kommt nicht in Betracht. Denn das förmlich aufgestellte Bauprogramm hätte nur durch einen förmlichen Beschluss geändert werden können, 63

vgl. etwa OVG NRW, Beschluss vom 14. Juli 2017 - 15 A 2321/14 -, juris Rn. 27 m. w. N., 64

an dem es hier fehlte. 65

Da eine solche (förmliche) Anpassung des Bauprogramms an den vorhandenen Bestand im Zeitpunkt des Erlasses des Vorausleistungsbescheides bereits geplant war, war mit der endgültigen Herstellung der Anlage innerhalb von vier Jahren zu rechnen. 66

b) Die Beitragspflicht war im Zeitpunkt des Erlasses des Vorausleistungsbescheides auch noch nicht verjährt. Da die Beitragspflicht im Zeitpunkt des Erlasses des Vorausleistungsbescheides ausgehend von den obigen Darlegungen mangels endgültiger Herstellung der Anlage noch nicht entstanden war (§ 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB), konnte sie auch noch nicht verjährt sein, weil die Verjährungsfrist nach § 1 Abs. 3, § 12 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) KAG NRW, § 169 Abs. 1 Satz 1, § 170 Abs. 1 AO erst mit der Entstehung der Beitragspflicht zu laufen begann. 67

2. Der angefochtene Vorausleistungsbescheid ist jedoch dem Grunde nach rechtswidrig geworden und aufzuheben, weil der Beitrag im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht bereits (endgültig) nicht mehr erhoben werden konnte. 68

- a) Das nordrhein-westfälische Kommunalabgabengesetz verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG), weil und soweit es nach dem Eintritt der Vorteilslage, die jedenfalls mit der endgültigen technischen Herstellung der Erschließungsanlage entsteht, eine zeitlich unbegrenzte Heranziehung ohne gesetzliche Bestimmung einer zeitlichen Höchstgrenze für die Beitragserhebung erlaubt [dazu aa)]. Einer Vorlage des Verfahrens an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG oder an den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen nach Art. 100 Abs. 1 GG, § 50 Abs. 1 VerfGHG bedarf es gleichwohl nicht, weil eine Beitragserhebung mehr als 30 Jahre nach Eintritt der Vorteilslage auch unabhängig von der verfassungsrechtlich gebotenen spezialgesetzlichen Regelung in analoger Anwendung von § 53 VwVfG NRW i. V. m. dem Grundsatz von Treu und Glauben unter Berücksichtigung des Gebots der Belastungsklarheit ausgeschlossen ist und die Erschließungsbeitragspflicht hier vor Ablauf dieser Frist nicht entstanden ist. Die Verfassungswidrigkeit der nordrhein-westfälischen Regelungen kommt daher vorliegend nicht entscheidungserheblich zum Tragen [dazu bb)]. 69
- aa) Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Rechtssicherheit, der auch im Erschließungsbeitragsrecht gilt, schützt davor, dass lange zurückliegende, in tatsächlicher Hinsicht abgeschlossene Vorgänge unbegrenzt zur Anknüpfung neuer Lasten herangezogen werden können. Es darf daher nicht ganz von einer Regelung abgesehen werden, die der Erhebung einer Abgabe - ausgehend vom Eintritt der Vorteilslage - eine bestimmte zeitliche Grenze setzt. 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. 70
- Vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, juris Rn. 12 ff. m. zahlr. w. N. 71
- Diesen Anforderungen wird das nordrhein-westfälische Kommunalabgabenrecht nicht gerecht. Die Regelung der § 1 Abs. 3, § 12 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) KAG NRW i. V. m. § 170 Abs. 1 AO gewährleistet keine hinreichende Berücksichtigung des Interesses des Beitragsschuldners an einer zeitlich nicht unbegrenzten Inanspruchnahme. Zwar endet danach die Festsetzungsfrist vier Jahre nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Abgabe entstanden ist (§ 1 Abs. 3, § 12 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) KAG NRW, § 169 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 170 Abs. 1 AO). Indes entsteht die Beitragspflicht nach § 133 Abs. 2 BauGB nicht notwendig bereits mit der tatsächlichen Fertigstellung der Straße entsprechend dem zugrunde liegenden Bauprogramm und den Satzungsbestimmungen, sondern bedarf es daneben der oben bereits dargelegten weiteren Voraussetzungen, wie der Widmung und der planungsrechtlichen Rechtmäßigkeit der Herstellung. Ferner bedarf es - soweit die jeweilige Satzung dies als Herstellungsmerkmal vorsieht - neben der „technischen“ Fertigstellung auch des vollständigen Grunderwerbs der Fläche der Anlage durch die Gemeinde. Geht die technische Herstellung der Widmung, dem Eigentumserwerb oder der Herstellung der planungsrechtlichen Rechtmäßigkeit voraus, so beginnt daher ungeachtet der Dauer des dazwischen liegenden Zeitraums keine Festsetzungsfrist zu laufen. 72
- Vgl. (in Bezug auf die Entstehungsvoraussetzung der Widmung) BVerwG, Beschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, juris Rn. 24; Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl. 2018, § 19 Rn. 38. 73
- Folglich müssen die Eigentümerinnen und Eigentümer erschlossener Grundstücke damit rechnen, dass sie wegen fehlender Widmung oder fehlendem Eigentumserwerb zeitlich unbegrenzt von der Gemeinde zu Erschließungsbeiträgen herangezogen werden. 74

Eine über § 1 Abs. 3, § 12 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) KAG NRW i. V. m. § 170 Abs. 1 AO hinausgehende absolute, d. h. (allein) an den Zeitpunkt der Erlangung des Vorteils anknüpfende abgabenrechtliche Ausschlussfrist besteht in Nordrhein-Westfalen nicht. Die gebotene gesetzliche Befristung folgt darüber hinaus weder aus einer verfassungskonformen Auslegung der vorgenannten Normen noch aus anderen Rechtsvorschriften oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen. 75

Die bestehenden Verjährungsregelungen können nicht verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass der Beginn der Festsetzungsfrist nicht an die Entstehung der Beitragspflicht, sondern an den Eintritt der Vorteilslage, d. h. die technische Herstellung der Straße anknüpft, weil eine solche Auslegung die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung überschritte. Einer analogen Anwendung von § 53 Abs. 2 VwVfG NRW sowie des Grundsatzes von Treu und Glauben kann eine gesetzesgleiche und eindeutige zeitliche Begrenzung der Erhebung von Erschließungsbeiträgen auf 30 Jahre nach Eintritt der Vorteilslage ebenfalls nicht entnommen werden. Dies entspräche nicht den Anforderungen des Gebots der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit. Denn § 53 Abs. 2 VwVfG regelt einen Sonderfall, der nicht dergestalt auf die Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen übertragen werden kann, dass diese nicht schon vor Ablauf einer Frist von 30 Jahren seit dem Eintritt der Vorteilslage ausgeschlossen ist. 76

Ausführlich zum Ganzen in Bezug auf die vergleichbare Rechtslage in Rheinland-Pfalz BVerwG, Beschluss vom 6. September 2018- 9 C 5.17 -, juris Rn. 27 ff. m. w. N.; ferner BVerwG, Urteil vom 20. März 2014 - 4 C 11.13 -, juris Rn. 33 (für der Erhebung sanierungsrechtlicher Ausgleichsbeiträge). 77

bb) Die danach vorliegende Verfassungswidrigkeit der Regelungen des nordrhein-westfälischen Kommunalabgabenrechts kommt im vorliegenden Fall nicht entscheidungserheblich zum Tragen. Dem Verwaltungsgericht ist darin zuzustimmen, dass die Erhebung eines Erschließungsbeitrags auch ohne die unter dem Blickwinkel der Belastungsklarheit verfassungsrechtlich gebotene Regelung einer zeitlichen Obergrenze jedenfalls nach mehr als 30 Jahren nach Eintritt der Vorteilslage in analoger Anwendung von § 53 VwVfG NRW i. V. m. dem Grundsatz von Treu und Glauben unzulässig ist [dazu (1)]. Die Erschließungsbeitragspflicht ist hier vor Ablauf dieser Frist nicht entstanden [dazu (2)]. 78

79

- (1) Gemäß § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW beträgt die Verjährungsfrist bei einem unanfechtbaren Verwaltungsakt, der zur Feststellung oder Durchsetzung des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers erlassen wird, 30 Jahre. Die Vorschrift betrifft den Sonderfall eines titulierten und damit endgültig bestimmten, eindeutigen Anspruchs und bezweckt einen Ausgleich zwischen den Grundsätzen von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden einerseits und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung andererseits. Diesen Zweck verfolgt auch das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit, in dessen einfach-rechtlicher Umsetzung es dem Gesetzgeber obliegt, die berechtigten Interessen der Allgemeinheit am Vorteilsausgleich und der Einzelnen an Rechtssicherheit durch entsprechende Gestaltung von Verjährungsbestimmungen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Allerdings unterscheiden sich die Interessenlagen in der Konstellation eines bestandskräftig durch Verwaltungsakt festgestellten Anspruchs auf der einen Seite und der Erhebung von Beiträgen, die dem Grunde wie auch der Höhe nach vor ihrer bestandskräftigen Feststellung ungewiss, insbesondere von den Gegebenheiten des Einzelfalls abhängig sind, und deren Ermittlung wiederum mit zunehmendem Zeitablauf erschwert wird, auf der anderen Seite. Dem Interesse des Abgabenschuldners, jedenfalls durch Zeitablauf Klarheit über seine Inanspruchnahme zu erlangen, kommt deutlich größeres Gewicht zu als demjenigen des Betroffenen in den Fällen des § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW, in denen Grund und Höhe der Belastung bereits aufgrund der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts feststehen.
- Vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, juris Rn. 32. 80
- Diese unterschiedlichen Interessenlagen verbieten zwar nach der angeführten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine (generelle) analoge Anwendung des § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW mit der Folge, dass dem Gebot der Belastungsklarheit Genüge getan und Beitragserhebungen, die weniger als 30 Jahre seit Eintritt der Vorteilslage erfolgen, als rechtmäßig zu erachten wären. Allerdings lässt sich aus dem Vergleich der in den beiden Konstellationen vom Gesetzgeber gegeneinander abzuwägenden Interessen der Schluss ziehen, dass wenn gemäß § 53 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW selbst bestandskräftig festgestellte Ansprüche nach 30 Jahren nicht mehr durchgesetzt werden können, spätestens nach Verstreichen dieser Frist auch vor Erlass einer dem Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit genügenden gesetzlichen Regelung die Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen ausgeschlossen sein muss. 81
- In diese Richtungweisend („allenfalls“) BVerwG, Beschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, juris Rn. 42. 82
- Insoweit ist die 30-Jahres-Frist als längst mögliche Erhebungsfrist für Beiträge auch Ausdruck des Grundsatzes von Treu und Glauben. 83
- Dass diese Schlussfolgerung inhaltlich gerechtfertigt ist, zeigen auch die unterschiedlichen Ausschlussfristen, die von der überwiegenden Zahl der Bundesländer in Reaktion auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2013 (- 1 BvR 2457/08 -) erlassen worden sind. Bei den Regelungen haben die Landesgesetzgeber eine 30jährige Frist zwar als Ausgangspunkt ihrer Abwägung angenommen, als deren Ergebnis jedoch ausdrücklich abgelehnt und sämtlich (z. T. deutlich) kürzere Fristen erlassen, die sich im Bereich zwischen zehn und 25 Jahren bewegen. 84
- Vgl. zu den landesgesetzlichen Regelungen BVerwG, Beschluss vom 6. September 2018- 9 C 5.17 -, juris Rn. 41. 85
- Lediglich für Altfälle hat der Bayerische Gesetzgeber eine Frist von 30 Jahren vorgesehen (Art. 19 Abs. 2 KAG). 86
- Ausgehend davon gebietet der Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit 87

zwar auch in Nordrhein-Westfalen den Erlass einer eindeutigen gesetzlichen Regelung, die der Beitragserhebung in zeitlicher Hinsicht - nach Eintritt der Vorteilslage - eine absolute Obergrenze setzt. Gleichwohl bedarf es in Fällen, in denen die Beitragspflicht mehr als 30 Jahre nach diesem Zeitpunkt entsteht, keiner Vorlage an das Bundesverfassungsgericht oder den Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, weil dann eine Beitragserhebung auch nach dem derzeit geltenden einfachen Recht ausgeschlossen ist.

(2) In Anwendung der dargelegten Grundsätze kam eine Beitragserhebung im Zeitpunkt der Entstehung der sachlichen Beitragspflicht im Januar 2018 nicht mehr in Betracht, weil seit dem Eintritt der Vorteilslage bereits ein Zeitraum von mehr als 30 Jahren verstrichen war. Die Vorteilslage ist mit Abschluss der maßgeblichen Bauarbeiten Ende des Jahres 1987 eingetreten. 88

(a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt es im Erschließungsbeitragsrecht für das Entstehen der Vorteilslage maßgeblich auf die tatsächliche - bautechnische - Durchführung der jeweiligen Erschließungsmaßnahme an, nicht jedoch darauf, ob darüber hinaus auch die weiteren, für den Betroffenen nicht erkennbaren rechtlichen Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht vorliegen. Beurteilungsmaßstab hierfür ist die konkrete Planung der Gemeinde für die jeweilige Anlage. Entscheidend ist, ob diese sowohl im räumlichen Umfang als auch in der bautechnischen Ausführung nur provisorisch her- oder schon endgültig technisch fertiggestellt ist, d. h. dem gemeindlichen Bauprogramm für die flächenmäßigen und sonstigen Teileinrichtungen sowie dem technischen Ausbauprogramm vollständig entspricht. 89

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 12. Dezember 2019 - 9 B 53.18 -, juris Rn. 7, und vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, juris Rn. 55. 90

Es kommt demnach für die Ausschlussfrist mit Blick auf eine beitragsfähige Erschließungsanlage auf die tatsächliche - bautechnische - Durchführung der jeweiligen Erschließungsmaßnahme im Sinne der oben [unter II.1.a)] definierten endgültigen Herstellung nach § 133 Abs. 2 BauGB (mit Ausnahme der Erforderlichkeit des Eingangs der letzten Unternehmerrechnung) an. 91

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 24. November 2017- 15 A 1812/16 -, juris Rn. 54. 92

Unerheblich für den Eintritt der Vorteilslage ist hingegen das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflichten, wie die Widmung der Anlage, die planungsrechtliche Rechtmäßigkeit ihrer Herstellung, die Wirksamkeit der Beitragssatzung oder der vollständige Grunderwerb. 93

Bleibt der Ausbau hinter dieser Planung zurück, ist zu prüfen, ob die Gemeinde ihre weitergehende Planung - wirksam - aufgegeben hat und den erreichten technischen Ausbauzustand nunmehr als endgültig mit der Folge ansieht, dass mit Aufgabe der Planung die Vorteilslage eingetreten ist. 94

Vgl. Bay. VGH, Urteil vom 24. Februar 2017- 6 BV 15.1000 -, juris Rn. 31. 95

(b) Gemessen daran wäre die Vorteilslage erst mit dem Anpassungsbeschluss der Bezirksvertretung C1. vom 16. Januar 2018 eingetreten. Die Herstellung der Anlage in vollständiger Entsprechung zum Bauprogramm erfolgte nicht durch die Pflasterung des Bereichs des Baumbeets und die Freilegung der mit der Garage überbauten Fläche, sondern vielmehr durch die spätere Anpassung des Bauprogramms an den vorhandenen Bestand mit dem genannten Beschluss der Bezirksvertretung. 96

Ein Verständnis des Begriffs der Vorteilslage, nach dem diese *in jedem Fall* erst dann 97

eintritt, wenn die Erschließungsanlage dem gemeindlichen Bauprogramm für die flächenmäßigen und sonstigen Teileinrichtungen sowie dem technischen Ausbauprogramm *vollständig* entspricht, wird jedoch dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit nicht gerecht. Es ist vielmehr unter dem Blickwinkel der Erkennbarkeit ausreichend, wenn die unmittelbar in der Erschließungsbeitragsatzung definierten Herstellungsmerkmale erfüllt sind, eine zweckentsprechende Anlagennutzung möglich ist, die Anlage aus Sicht eines objektiven Betrachters endgültig fertiggestellt erscheint und ein solcher nur durch das Studium des unveröffentlichten Bauprogramms von der mangelnden Umsetzung Kenntnis erlangen könnte.

Vgl. zur Problematik der Erkennbarkeit der Erfüllung des Bauprogramms OVG NRW, Urteil vom 5. März 1991 - 3 A 1629/87 -, juris Rn. 25 ff.; vgl. ferner OVG NRW, Urteil vom 29. September 1998 - 3 A 1193/94 -, juris Rn. 12; Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl. 2018, § 11 Rn. 61. 98

Das Rechtsstaatsprinzip verlangt Klarheit darüber, ob ein Vorteilsempfänger die erlangten Vorteile durch Beiträge auszugleichen hat, und damit eine *für den Beitragsschuldner konkret bestimmbare Frist*. 99

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. März 2013- 1 BvR 2457/08 -, juris Rn. 43, 45. 100

Dieser muss selbst feststellen können, bis zu welchem Zeitpunkt er mit seiner Heranziehung rechnen muss. Dies wiederum setzt die Erkennbarkeit des Zeitpunkts voraus, in dem der beitragsrechtliche Vorteil entsteht und die Frist für eine mögliche Inanspruchnahme zu laufen beginnt. 101

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, juris Rn. 54. 102

Es ist daher folgerichtig, wenn im Erschließungsbeitragsrecht für den Eintritt der Vorteilslage grundsätzlich auf die tatsächliche - bautechnische - Durchführung der jeweiligen Erschließungsmaßnahme abgestellt wird, nicht jedoch auf das Vorliegen der weiteren, für den Betroffenen nicht erkennbaren rechtlichen Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht. 103

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 -, juris Rn. 55. 104

Denn ein bestimmter, durch die Durchführung von Baumaßnahmen herbeigeführter (Ausbau-)Zustand ist zum einen Inbegriff des mit dem Erschließungsbeitrag abzugeltenden Vorteils, 105

zur Abgeltung des erlangten Vorteils als Anknüpfungspunkt vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. März 2013 - 1 BvR 2457/08 -, juris Rn. 45; BVerwG, Urteil vom 20. März 2014 - 4 C 11.13 -, juris Rn. 17; OVG NRW, Urteil vom 24. November 2017 - 15 A 1812/16 -, juris Rn. 45, 106

und zum anderen für die Beitragspflichtigen - anders als die rechtlichen Beitragsentstehungsvoraussetzungen - in aller Regel als solcher auch ohne weiteres zu erkennen. Das Erfordernis der Erkennbarkeit kann indes nicht pauschal lediglich auf die rechtlichen Voraussetzungen der Entstehung der Beitragspflicht bezogen werden, sondern muss auch im Hinblick auf die tatsächliche - bautechnische - Durchführung der Maßnahme Berücksichtigung finden. Deswegen ist der Eintritt der Vorteilslage für das Erschließungsbeitragsrecht nur dann anzunehmen, wenn eine dem Grundsatz nach beitragsfähige Erschließungsanlage - *für den Beitragspflichtigen erkennbar* - den an sie im jeweiligen Fall zu stellenden technischen Anforderungen entspricht. 107

- Vgl. OVG NRW Urteil vom 24. November 2017- 15 A 1812/16 -, juris Rn. 47; Driehaus, KStZ 2014, 181, 183 f.; anders VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 9. März 2021 - 2 S 3955/20 -, juris Rn. 36. 108
- Ausgehend davon ist die Vorteilslage zwar jedenfalls und spätestens dann eingetreten, wenn die nach § 132 Nr. 4 BauGB in der Erschließungsbeitragssatzung der Gemeinde festgelegten, zum Teil durch das jeweilige Bauprogramm konkretisierten tatsächlichen Merkmale der endgültigen Herstellung einer Erschließungsanlage erfüllt sind. 109
- Vgl. OVG NRW, Urteil vom 24. November 2017- 15 A 1812/16 -, juris Rn. 49. 110
- Die Vorteilslage kann mit Blick auf die notwendige Erkennbarkeit im Einzelfall aber auch bereits vor diesem Zeitpunkt eintreten. Die Frage, ob die Erschließungsanlage endgültig technisch hergestellt ist, bedarf eines Abgleichs der satzungsmäßigen Herstellungsmerkmale sowie bei Straßen zusätzlich des gemeindlichen Bauprogramms mit dem tatsächlichen Ausbauzustand. Dabei ist die Erfüllung der satzungsmäßigen Anforderungen in der Regel mit einem überschaubaren und zumutbaren Aufwand festzustellen. Denn zum einen ist die Erschließungsbeitragssatzung der Gemeinde als Ortsrecht ohne weiteres öffentlich zugänglich, und zum anderen lässt sich die technische Erfüllung der überschaubaren satzungsmäßigen Anforderungen (etwa zur notwendigen Deckschicht von Gehwegen u. ä.) auch für Laien in aller Regel nachvollziehen. 111
- Etwas anderes gilt jedoch mit Blick auf das etwa bei Straßen zusätzlich notwendige Bauprogramm, 112
- kritisch zur Bedeutung des Bauprogramms OVG NRW, Urteil vom 5. März 1991 - 3 A 1629/87 -, juris Rn. 25 ff.; vgl. ferner OVG NRW, Urteil vom 29. September 1998 - 3 A 1193/94 -, juris Rn. 12; Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl. 2018, § 11 Rn. 61. 113
- Hierbei besteht die erste Schwierigkeit für die betroffenen Beitragspflichtigen darin, das Bauprogramm als solches zu identifizieren. Denn ein Bauprogramm kann formlos aufgestellt werden und sich (mittelbar) aus Beschlüssen des Rats oder seiner Ausschüsse sowie den zugrunde liegenden Unterlagen oder sogar aus der Auftragsvergabe ergeben. 114
- Vgl. BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 1995 - 8 C 13.94 -, juris Rn. 19, und vom 18. Januar 1991- 8 C 14.89 -, juris Rn. 26; OVG NRW, Beschlüsse vom 24. Oktober 2019 - 15 B 1090/19 -, juris Rn. 14, vom 14. Juli 2017 - 15 A 2321/14 -, juris Rn. 9, und vom 29. September 2015 - 15 A 1163/14 -, juris Rn. 12. 115
- Die Erfüllung des Bauprogramms kann ferner von der zutreffenden rechtlichen Qualifikation der Festsetzungen des Bebauungsplans abhängig sein: Nimmt etwa eine Unterteilung der ausgewiesenen Verkehrsfläche nach verschiedenen Zwecken (z. B. Fahrbahn und Gehwege) im Bebauungsplan an dessen Rechtssatzqualität teil, so kommt im Falle eines Minderausbaus einer Teilanlage (etwa der Fahrbahn), dessen Unbeachtlichkeit nach § 125 Abs. 3 BauGB in Betracht. Liegen dessen Voraussetzungen vor, ist die Herstellung der Fahrbahn sowohl erschließungs- als auch planungsrechtlich rechtmäßig, weil die Festsetzungen des Bebauungsplans ein formloses Bauprogramm verdrängen. Die durch das Einstellen der Ausbauarbeiten abgeschlossene Maßnahme ist dann auch rechtlich als mit der tatsächlichen Beendigung der Ausbauarbeiten abgeschlossen im Sinne des § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB zu qualifizieren. Sind die Angaben im Bebauungsplan über die Unterteilung der Gesamtfläche der Anlage hingegen lediglich von nachrichtlicher Qualität, bedarf es im Falle eines abweichenden Ausbaus planungsrechtlich keiner Rechtfertigung nach § 125 BauGB. Dann können diese Angaben aber als das für die Anlage aufgestellte Bauprogramm zu verstehen sein. In diesem Fall ist die Anlage wegen des Minderausbaus noch nicht endgültig hergestellt und folglich diese 116

Maßnahme noch nicht abgeschlossen im Sinne des § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB.

Vgl. zu diesen Konstellationen BVerwG, Urteil vom 18. Januar 1991 - 8 C 14.89 -, juris Rn. 25 ff.; Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl. 2018, § 11 Rn. 61. 117

Hinzu kommt, dass das Bauprogramm solange mit Auswirkungen auf das Erschließungsbeitragsrecht geändert werden kann, wie die Straße insgesamt noch nicht einem für sie aufgestellten Bauprogramm entspricht. An die Änderung des Bauprogramms sind dabei keine anderen formellen Anforderungen zu stellen als an seine Aufstellung. 118

Vgl. BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 1995 - 8 C 13.94 -, juris Rn. 19, und vom 18. Januar 1991- 8 C 14.89 -, juris Rn. 26. 119

Ausgehend davon bedarf es für die Prüfung der Frage, ob eine Straße als Erschließungsanlage endgültig technisch hergestellt ist, zunächst der Einsicht in die betreffenden Behördenakten, da das Bauprogramm in der Regel nicht veröffentlicht ist. Sodann muss geprüft werden, welchen Inhalt das Bauprogramm hat und ob es nach der Aufstellung in wirksamer Form geändert worden ist. Ist das geltende Bauprogramm auf diese Weise identifiziert worden, ist im Anschluss ein Abgleich mit dem tatsächlichen Ausbauzustand notwendig. Um insoweit insgesamt zu einem zutreffenden Ergebnis zu gelangen, ist in der Regel nicht unerheblicher juristischer und technischer Sachverstand bzw. entsprechende Vorbildung erforderlich. Ein mit diesen Bereichen nicht vertrauter Laie wird an einer solchen in juristischer wie technischer Hinsicht anspruchsvollen Prüfung oftmals scheitern, sofern nicht augenfällig ist, dass die technische Herstellung nur eine provisorische ist. Die endgültige technische Herstellung dürfte für den Anlieger ohne vertiefte Kenntnis aller - auch der nichtöffentlichen - Planungsvorgänge oftmals - so auch hier - wesentlich schwerer zu beurteilen sein als etwa die Fragen der Widmung und des Eigentumserwerbs, die wegen der fehlenden Erkennbarkeit für den Eintritt der Vorteilslage nach der herrschenden Rechtsprechung nicht relevant sind. Dies verdeutlichen auch die Ausführungen des Verwaltungsgerichts dazu, dass es für einen Anlieger im vorliegenden Einzelfall nicht ohne Kenntnis der Verwaltungsvorgänge und rechtliche Erwägungen erkennbar gewesen sei, dass die endgültige technische Herstellung bis zur Änderung des Bauprogramms an dem fehlenden Abriss der Gebäudeecke scheiterte. Auf diese zutreffenden Erwägungen wird zur Vermeidung von Wiederholungen ergänzend Bezug genommen. 120

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Erwägung, es komme für die Erkennbarkeit nicht subjektiv auf die „Laiensicht“ der einzelnen beitragspflichtigen Bürgerinnen und Bürger an, sondern auf eine Erkennbarkeit nach dem objektiven Empfängerhorizont eines Beitragspflichtigen. Ein Vorteilsempfänger müsse nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (nur) in zumutbarer Weise Klarheit darüber gewinnen können, ob und in welchem Umfang er die erlangten Vorteile durch Beiträge ausgleichen müsse. Dies schließe auch erforderliche tatsächliche oder rechtliche Bewertungen nicht aus; dabei sei es dem Beitragspflichtigen zumutbar, notfalls fachkundigen Rat einzuholen. 121

So VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 9. März 2021 - 2 S 3955/20 -, juris Rn. 36. 122

Denn die Inanspruchnahme fachkundigen Rates ist dem Anlieger für die Beantwortung der Frage, ob und wann die tatsächliche Vorteilslage eingetreten ist, nur insoweit zuzumuten, als es um die Realisierung des durch die Erschließungsbeitragssatzung geregelten tatsächlichen Ausbaus geht, oder wenn sonstige Umstände in der Örtlichkeit beim Laien Zweifel wecken müssen, dass das - nicht durch Rechtssatz aufgestellte - Bauprogramm noch nicht vollständig realisiert ist. In anderen Fällen erscheint der Hinweis auf die Möglichkeit der Einholung fachkundigen Rates hingegen verfehlt. Zum einen spielt dieser Gesichtspunkt auch für die Frage der Erkennbarkeit der rechtlichen Voraussetzungen für 123

das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht keine Rolle, obwohl diese sich in aller Regel ebenfalls (und oftmals einfacher als hier) unter Zuhilfenahme fachkundigen Rates beantworten lässt. Zum anderen lässt sich auch in Bezug auf - wie hier - die Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigende Abweichungen vom Bauprogramm der Gedanke heranziehen, dass - wenn diese den Eintritt der Vorteilslage hindern - die Erlangung des Vorteils und die Entstehung der Beitragspflicht zeitlich unbegrenzt zusammenfallen könnten und das Gebot der Belastungsklarheit damit leer liefe.

So in Bezug auf die fehlende Widmung BVerwG, Beschluss vom 6. September 2018 - 9 C 124 5.17 -, juris Rn. 55.

Gegen eine Definition der beitragsrelevanten Vorteilslage unter Berücksichtigung der Erkennbarkeit der endgültigen technischen Herstellung nach § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB im oben dargestellten Sinn lässt sich schließlich auch nicht anführen, dass vor dem vollständigen Abschluss der endgültigen technischen Herstellung noch gar kein Vorteil entstanden sei. Der Erschließungsvorteil besteht in der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Erschließungsanlage vom erschlossenen Grundstück aus. 125

Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1995 - 8 C 11.94 -, juris Rn. 22; Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl. 2018, § 9 Rn. 3. 126

Eine solche Möglichkeit setzt zwar die Herstellung einer funktionstüchtigen Erschließungsanlage voraus; die exakt bauprogrammgemäße Ausführung ist dafür indes nicht erforderlich. Überdies ist der „vollständige“ Erschließungsvorteil auch dann noch nicht eingetreten, wenn es an den - für den Eintritt der Vorteilslage nach der o. g. Rechtsprechung unerheblichen - rechtlichen Voraussetzungen der endgültigen Herstellung fehlt. 127

Nach diesen Maßgaben ist die Vorteilslage hier bereits Ende des Jahres 1987 mit dem Abschluss der Pflanzarbeiten an der Anlage eingetreten, weil die unmittelbar in der (damals geltenden) Erschließungsbeitragssatzung definierten Herstellungsmerkmale erfüllt waren [dazu (aa)], lediglich einer zweckentsprechenden Anlagennutzung nicht entgegenstehende, nur mittels Aktenstudium erkennbare Abweichungen der Ausführung vom Bauprogramm vorlagen [dazu (bb)], und die Anlage aus Sicht eines objektiven Betrachters nicht nur den Charakter eines Provisoriums hatte, sondern als endgültig fertiggestellt erschien [dazu (cc)]. 128

(aa) Für die Beurteilung der Erfüllung der satzungsmäßigen Herstellungsmerkmale ist die im Zeitpunkt des Abschlusses der (Bau-)Arbeiten geltende Erschließungsbeitragssatzung der Gemeinde heranzuziehen; etwaige Änderungen bis zum Entstehen des Beitragsanspruchs infolge der Erfüllung weiterer notwendiger Anspruchsvoraussetzungen bleiben außer Betracht. 129

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 24. November 2017- 15 A 1812/16 -, juris Rn. 51. 130

Zu diesem Zeitpunkt galt die Satzung der Stadt C. über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen - Erschließungsbeitragssatzung - vom 24. Oktober 1980 in der Fassung der 4. Änderungssatzung vom 13. Oktober 1986 (im Folgenden: EBS 1986). Nach § 10 Abs. 1 EBS 1986 waren Straßen, Wege, Plätze, Sammelstraßen und Parkflächen für Fahrzeuge endgültig hergestellt, wenn die Stadt Eigentümerin der Erschließungsflächen war, sie auf tragfähigem Unterbau mit einer Decke aus Gussasphalt, Asphaltbeton, Beton, Platten, Pflaster, Klinker oder mit einer ähnlichen Decke neuzeitlicher Bauweise hergestellt und mit betriebsfertigen Entwässerungs- und Beleuchtungseinrichtungen versehen waren. Diese Voraussetzungen waren erfüllt: Die Anlage war mit einer Deckschicht aus Klinker versehen und wies die nach der Satzung erforderlichen nicht flächenmäßigen Teileinrichtungen Entwässerung und Beleuchtung auf, 131

die sich auch entsprechend § 10 Abs. 1 Nr. 3 EBS 1986 in betriebsfertigem Zustand befanden. Das in § 10 Abs. 1 Nr. 1 EBS 1986 normierte (rechtliche) Erfordernis des Grunderwerbs ist für den Eintritt der Vorteilslage unerheblich.

Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 4. Juli 2016- 12 K 6462/14 -, juris Rn. 55; Driehaus, KStZ 2014, 181, 184; vgl. auch Bay. VGH, Urteil vom 24. Februar 2017 - 6 BV 15.1000 -, juris Rn. 30 (zur ausdrücklichen gesetzlichen Regelung nach bayerischem Landesrecht). 132

(bb) Die Abweichungen vom Bauprogramm standen einer zweckentsprechenden Anlagennutzung nicht entgegen und waren allenfalls erkennbar, wenn Einsicht in das in den Verwaltungsvorgängen der Beklagten befindliche Bauprogramm genommen worden wäre. 133

(cc) Der bis heute unverändert bestehende Ausbauzustand vermittelt(e) schließlich auch insgesamt nicht den Eindruck, unfertig zu sein, etwa weil einzelne Teileinrichtungen offensichtlich nur provisorisch hergestellt worden wären. 134

Vgl. zu einem derartigen Fall OVG NRW, Beschluss vom 3. Juni 2020 - 15 A 1110/19 -, juris Rn. 14 ff. 135

Dass die Anlegung des Baumbeetes in der Mitte des Wendehammers in dem Gestaltungskonzept vom 25. April 1978 nicht vorgesehen war und über dieses hinausging, war weder offensichtlich noch musste sich dies den Beitragspflichtigen aufdrängen. 136

In der Örtlichkeit war der Wendehammer bei der Abnahme der Kanal- und Tiefbauarbeiten am 19. August 1986 ersichtlich noch nicht fertig, weil bei der Klinkerpflasterung die Kreisfläche mit Durchmesser 3,70 m ausgespart und das Baumbeet durch provisorische Kantensteine vorbereitet worden waren. Nachdem der Baum zu einem nicht genau bekannten Zeitpunkt zwischen der Auftragsvergabe am 24. November 1987 und der Rechnungsstellung am 2. Dezember 1987 gepflanzt worden und die Efeubepflanzung sowie die Baumverankerung durch einen Dreibock abgeschlossen waren, waren aber keine Anhaltspunkte mehr dafür ersichtlich, dass weitere Bau- oder Pflanzarbeiten folgen würden. Der Eintritt der Vorteilslage wurde auch nicht durch die nach der Bepflanzung bis 1989 erfolgte Fertigstellungs- und Jahrespflege nach hinten verschoben. Denn aus der objektiven Sicht der Anliegerinnen und Anlieger ist mit einer Baumpflanzung die Baumaßnahme zur Herstellung des Straßenbegleitgrüns abgeschlossen. Dass danach noch gärtnerische Arbeiten stattfinden, stellt sich für jene als allgemeine Pflegemaßnahme dar. Insoweit wird auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts Bezug genommen, die sich der Senat zu eigen macht. 137

Die 30jährige Höchstfrist für die Beitragserhebung lief ausgehend davon noch im Dezember 2017 ab. Sie wurde durch den Erlass des Vorausleistungsbescheides auch entgegen der Ansicht der Beklagten nicht unterbrochen. Die Annahme einer solchen Unterbrechung rechtfertigt sich insbesondere nicht aus dem Umstand, dass bereits durch den Vorausleistungsbescheid dem Grundsatz der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit genüge getan worden wäre, weil die Beitragspflichtigen in der Folge mit dem Erlass eines endgültigen Beitragsbescheides rechnen mussten. Denn bei der 30-Jahres-Frist handelt es sich um eine absolute Ausschlussfrist. Das durch sie verwirklichte Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit schützt unter Abwägung des staatlichen Interesses an der vollständigen Durchsetzung von Geldleistungspflichten nicht das Vertrauen, sondern 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 setzt folglich keinen Vertrauenstatbestand voraus, sondern knüpft allein an den seit der Entstehung der Vorteilslage verstrichenen Zeitraum an. 138

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. März 2013- 1 BvR 2457/08 -, juris Rn. 41, 43 f.; BVerwG, Beschluss vom 6. September 2017 - 9 C 5.17 -, juris Rn. 16. 139
- Die sachliche Beitragspflicht ist erst nach Ablauf der Frist - im Januar 2018 infolge des Anpassungsbeschlusses der Bezirksvertretung C1. - entstanden. 140
- b) Unabhängig davon, ob nach dem Ablauf der 30-Jahres-Frist jegliche Beitragsfestsetzung ausscheidet und der Vorausleistungsbescheid schon deshalb keinen Behaltensgrund für die vereinnahmten Beiträge bildet, 141
- so für den Fall der unterbliebenen endgültigen Beitragsfestsetzung vor Ablauf der vierjährigen Festsetzungsfrist: OVG NRW, Beschluss vom 30. Juni 2009 - 15 B 524/09 -, juris Rn. 16, 142
- oder ob dies nur gilt, wenn nicht zuvor eine Tilgung der entstandenen Beitragspflicht durch die geleistete Vorausleistung eingetreten ist, 143
- so für eine spezialgesetzliche, an den Eintritt der Vorteilslage anknüpfende Höchstfrist Bay. VGH, Urteil vom 16. November 2018 - 6 BV 18.445 -, juris Rn. 28; Driehaus, Lösung von Praxisfällen zum Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht, 2. Aufl. 2021, S. 112 f., 144
- ist der streitgegenständliche Vorausleistungsbescheid im Zeitpunkt der Berufungsentscheidung rechtswidrig geworden und aufzuheben. Die Vorausleistung ist nach § 133 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB mit der endgültigen Beitragsschuld zu verrechnen. Das heißt, sie ist dazu bestimmt, die spätere endgültige Beitragsforderung in Höhe des gezahlten Betrags zu tilgen. Die Tilgungswirkung tritt von selbst („ipso facto“), ohne dass es hierzu eines Verwaltungsakts bedarf, in dem Zeitpunkt ein, in dem die endgültige sachliche Beitragspflicht für das betreffende Grundstück entsteht. 145
- Vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 9. März 2009- 9 C 10.08 -, juris Rn. 11, und vom 5. September 1975 - IV CB 75.73 -, juris Rn. 20 f.; Bay. VGH, Urteil vom 16. November 2018 - 6 BV 18.445 -, juris Rn. 28. 146
- Die von der Beklagten angenommene Tilgungswirkung setzt mithin eine Entstehung der sachlichen Beitragspflicht vor Ablauf der Ausschlussfrist voraus, 147
- vgl. dazu ebenfalls Bay. VGH, Urteil vom 16. November 2018 - 6 BV 18.445 -, juris Rn. 28; Driehaus, Lösung von Praxisfällen zum Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht, 2. Aufl. 2021, S. 112 f., 148
- und konnte hier nicht mehr eintreten. Denn die 30-Jahres-Frist endete noch im Jahr 2017, und die sachliche Beitragspflicht war zuvor nicht mehr entstanden, weil der Anpassungsbeschluss der Bezirksvertretung C1. erst im Januar 2018 erging. 149
- Eine sachliche Beitragspflicht kann seit Ablauf der Frist endgültig nicht mehr entstehen. In einem solchen Fall entfällt mit Blick auf die gesetzliche Zweckbestimmung einer Vorausleistung ihr Rechtfertigungsgrund, 150
- vgl. BVerwG, Urteil vom 4. April 1975 - IV C1.73 -, juris Rn. 15; OVG NRW, Beschluss vom 30. Juni 2009 - 15 B 524/09 -, juris Rn. 7. 151
- Denn die Abhängigkeit der Vorausleistung von der späteren Beitragspflicht bewirkt, dass für den Erlass des Vorausleistungsbescheids zwar die Voraussetzungen des § 133 Abs. 1 BauGB gegeben sein müssen, dass die Vorausleistung aber im Übrigen das rechtliche Schicksal des endgültigen Erschließungsbeitrags insofern teilt, als auch ihre Rechtsgrundlage entfällt, sobald feststeht, dass eine Beitragspflicht endgültig nicht 152

entstehen kann.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 1975 - IV CB 75.73 -, juris Rn. 18; vgl. auch Bay. VGH, Urteil vom 16. November 2018 - 6 BV 18.445 -, juris Rn. 32. 153

Das war mit Ablauf der Ausschlussfrist der Fall. In diesem Zeitpunkt ist der Vorausleistungsbescheid rechtswidrig geworden und hat seine Eigenschaft als Rechtsgrundlage für das weitere Behaltendürfen der von der Klägerin erbrachten Leistungen verloren. 154

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. 155

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. 156

Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) sowie Divergenz im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. September 2018 - 9 C 5.17 - zur Frage des Zeitpunkts des Eintritts der Vorteilslage (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) zuzulassen. 157

