VG Würzburg, Urteil v. 21.07.2021 – W 2 K 19.850

Titel:

zur Frage einer beitragsfähigen Erneuerung einer Straße

Normenketten:

BayArt. 5 Abs. 1 S. 1, S. 3, Abs. 5 (idF bis 31.12.2017)
kommunale Ausbaubeitragssatzung

Leitsatz:

Wo eine Ortsstraße beginnt und wo sie endet, bestimmt sich grundsätzlich nach dem Gesamteindruck, den die jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse einem unbefangenen Beobachter vermitteln; dabei kommt es nicht auf Straßennamen oder Grundstücksgrenzen, sondern auf eine natürliche Betrachtungsweise von Straßenführung, Straßenlänge, Straßenbreite sowie Ausstattung mit Teileinrichtungen an. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Kommunalabgaben, Straßenausbaubeitrag, Vorauszahlung, natürliche Betrachtungsweise, Teilstreckenausbau, Vorausleistung, selbständige Verkehrseinrichtungen, konkretes Bauprogramm

Tatbestand

I.

1
Die Klägerin wendet sich gegen einen Bescheid, mit dem sie zur Zahlung einer Vorausleistung auf einen Straßenausbaubeitrag herangezogen wird.

2
Die Klägerin ist Eigentümerin des Grundstücks Fl.-Nr. …5, Gemarkung Poppenlauer, das mit einem Wohnhaus sowie Nebengebäuden bebaut und am W. Weg gelegen ist.

3
Mit Bescheid vom 5. April 2017, laut Aktenvermerk am selben Tag zur Post gegeben, erhob der Beklagte von der Klägerin für den Ausbau der Ortsstraße „… … …“ in Poppenlauer hinsichtlich des Grundstücks Fl.-Nr. …5 eine Vorauszahlung auf den Straßenausbaubeitrag in Höhe von 2.134,58 EUR. Die Erhebung des Beitrags beruhe auf Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) und der Satzung des Marktes Maßbach über die Erhebung von Beiträgen zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung von Straßen, Wegen, Plätzen, Parkplätzen, Grünanlagen und Kinderspielplätzen (Ausbaubeitragssatzung - ABS) vom 14.02.2006. Der umlagefähige Aufwand betrage 135.826,88 EUR und der Beitrag je m² Nutzungsfläche 2,35714 EUR/m². Das klägerische Grundstück weise eine beitragspflichtige Grundstücksfläche von 774m² auf und es sei ein Nutzungsfaktor von 1,3 anzusetzen. Der künftige Ausbaubeitrag betrage somit voraussichtlich 2.371,75 EUR, davon seien 90% als Vorauszahlung zu leisten. Die Vorauszahlung betrage daher 2.134,58 EUR.

4
Mit Schreiben vom 25. April 2017, beim Beklagten eingegangen am 26. April 2017, legte die Klägerin gegen den Bescheid Widerspruch ein. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass sie zur Zeit am Existenzminimum lebe und die geforderten Beiträge nicht bezahlen könne. Es sei ungerecht, dass ihr Grundstück veranlagt werde, obwohl sie nichts von der Baumaßnahme habe. Anlieger der R* …straße müssten auch nichts bezahlen, obwohl die R* …straße durch die L* …straße weitergehe.

5
Mit Widerspruchsbescheid vom 11. Juni 2019, dem Bevollmächtigten der Klägerin zugestellt am 13. Juni 2019, wies das Landratsamt Bad Kissingen den Widerspruch zurück. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt: Rechtsgrundlage für den angefochtenen Bescheid sei Art. 5 des Kommunalabgabengesetzes in Verbindung mit der Ausbaubeitragssatzung des Beklagten. Die in der L* …straße und im W* … … durchgeführten Straßenbaumaßnahmen stellten beitragsfähige

Erneuerungsmaßnahmen im Sinne von § 1 der Ausbaubeitragssatzung dar. In einem ersten Bauabschnitt seien Baumaßnahmen unter anderem an der Fahrbahn und den Gehwegen über eine Teilstrecke der Straße (ca. 104 m Länge ab der L* … bis nach der Einmündung in die R* …straße) durchgeführt worden. Aktuell erfolgten im zweiten Bauabschnitt Baumaßnahmen an einem weiteren Teilstück der Anlage (Einmündung Staatsstraße bis L* …*), welche über Beiträge auf die Anlieger des Abrechnungsgebiets umgelegt werden sollen. Bereits bei der Durchführung der Maßnahmen am ersten Bauabschnitt hätten die an die L* …straße und an den … … angrenzenden Grundstücke das Abrechnungsgebiet gebildet. Das Grundstück der Klägerin stelle ein beitragspflichtiges Grundstück im Sinne von § 2 der Ausbaubeitragssatzung dar. Dieses könne aus der Möglichkeit der Inanspruchnahme der L* …straße einen besonderen Vorteil ziehen. Soweit eingewendet werde, die Klägerin wohne im W* … … und nicht in der L* …straße, sei festzustellen, dass Straßennamen bzw. die Bezeichnung von Ortsstraßen für die Beurteilung der Beitragspflicht nicht relevant seien. Im Straßenausbaubeitragsrecht sei die natürliche Betrachtungsweise zugrunde zu legen. Im vorliegenden Fall bilde die L* …straße zusammen mit dem W* … … einen einheitlichen Straßenzug, welcher dem objektiven Beobachter den Gesamteindruck einer einzigen Anlage vermittele. „Tatsächliche“ Merkmale seien nicht ersichtlich, welche darauf schließen würden, dass es sich um zwei unterschiedliche Straßen handele. Das Abrechnungsgebiet, welches durch die an dem Straßenzug anliegenden Grundstücke gebildet würden, erstrecke sich damit auf sämtliche Anlieger der L* …straße und des W* … … Sämtliche Grundstücke eines Abrechnungsgebietes seien bei der Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes zu berücksichtigen. So seien Grundstücke, die von der ausgebauten Straße erschlossen seien, auch dann beitragspflichtig, wenn sie an einem Teil der Straße anlägen, an welchem keine Baumaßnahmen durchgeführt wurden. Auch wenn die Maßnahme nicht auf Höhe des Grundstücks der Klägerin erfolgten, wirke sich die Erneuerung auf die gesamte Erschließungsanlage aus.

6
Eine Abschnittsbildung sei nicht vorgenommen worden. Die Bildung eines Abrechnungsabschnitts sei von dem vorliegenden Fall zu unterscheiden, in dem die Gemeinde eine Einrichtung lediglich in zeitlich auseinanderfallenden technischen Ausbauabschnitten ausbaue. Letzteres führe nicht automatisch zu einer abschnittsweisen Zerlegung dieser Einrichtung. In diesem Falle seien sämtliche Anlieger der Erschließungsanlage heranzuziehen und nicht lediglich die Anlieger des jeweils ausgebauten Abschnitts. Der Teilstreckenausbau der Anlage L* …straße/W* … … von der Einmündung in die Staatsstraße bis nach der Abzweigung R* …straße sei somit in zwei zeitlich auseinanderfallenden Bauabschnitten erfolgt. Der Beklagte habe bereits beim Ausbau des ersten Bauabschnitts die Absicht gehabt, die L* …straße in einem zweiten Bauabschnitt weiter auszubauen. Wie bereits im Jahr 2005 seien das Abrechnungsgebiet bezogen auf alle Anlieger des Straßenzugs L* …straße/W* … … festgelegt und der beitragsfähige Aufwand auf diese Grundstücke verteilt worden. Anwohner anderer Straßen, etwa Anlieger von abzweigenden Straßen, unterlägen dagegen nicht der Beitragspflicht, soweit sie nicht an der Erschließungsanlage L* …straße/W* … … anlägen und ausschließlich von den abzweigenden Straßen erschlossen würden, welche eigene Erschließungsanlagen darstellten.

II.

7
Mit Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 11. Juli 2019, bei Gericht am selben Tage eingegangen, ließ die Klägerin gegen diese Bescheide Klage erheben. Zur Begründung wurde vorgetragen, dass die Bescheide bereits unbestimmt und aus diesem Grunde rechtswidrig seien. So könne ein betroffener Bürger aus dem Betreff des Bescheids nicht im Detail ableiten, um was es konkret gehe. Dies gelte insbesondere, wenn hinsichtlich der Benennung der Baumaßnahmen in dem Bescheid kein Bezug zum Grundeigentum der Klägerin hergestellt werde. Auch in materieller Hinsicht sei der Bescheid rechtswidrig. So könne die Klägerin nicht für einen Ausbaubeitrag für eine Baumaßnahme in der L* …straße herangezogen werden, da diese nicht in der L* …straße, sondern im W* … … wohne. Es sei nicht belegt, warum eine natürliche Betrachtungsweise zu einer Einbeziehung der Klägerin führen solle. Eine Abschnittsbildung wäre nicht nachvollziehbar. Die Unzulässigkeit der Veranlagung leite sich daraus ab, dass dann auch andere vergleichbare Straßen hätten in die Beitragserhebung miteinbezogen werden müssen. Warum dies nicht der Fall sein solle, erschließe sich der Klägerin nicht.

8
Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 5. April 2017 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamts Bad Kissingen vom 11. Juni 2019 aufzuheben.

9
Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

10
Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, dass der Straßenzug L* …straße und W* … … nach Durchführung der abzurechnenden Baumaßnahme trotz der unterschiedlichen Bezeichnung eine einzige durchgehende Ortsstraße als die beitragsrechtlich maßgebliche Einrichtung darstelle.

11
Mit Schreiben vom 2. Februar 2021 wies das Gericht auf die Problematik des Teilstreckenausbaus hin und bat um Stellungnahme.

12
Mit Schriftsatz vom 4. März 2021 ließ der Beklagte sein bisheriges Vorbringen ergänzen und ausführen, dass die Ortsstraße L* …straße/W* … … in zwei Bauabschnitten ausgebaut worden sei. Im Bauabschnitt I im Jahr 2005 ab L* … bis zur Einmündung R* …straße mit einer Länge von 104 m und im Bauabschnitt II im Jahr 2017 ab Einmündung in die H* …straße bis L* … mit einer Länge von 94 m. Den Baumaßnahmen liege ein „Bauprogramm“ zugrunde. Ein Streckenausbau oder ein Teilstreckenausbau könne auch in mehreren Bauabschnitten erfolgen. Die beiden Bauabschnitte hätten zusammen eine Länge von 198 m. Das seien 28,7% des gesamten Straßenzuges, der 690 m messe. Es handele sich damit um eine beitragsfähige Erneuerung.

13
Auf 28. April 2021 fand an der streitgegenständlichen Einrichtung ein Erörterungstermin statt.

14
Für die weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte mit dem Protokoll über den Erörterungstermin vom 28. April 2021 sowie auf die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

15
Gemäß § 101 Abs. 2 VwGO kann das Gericht mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden. Entsprechende Erklärungen haben die Klägerin und der Beklagte im Erörterungstermin am 28. April 2021 abgegeben.

16
Die zulässige Klage hat auch in der Sache Erfolg. Der Bescheid des Beklagten vom 5. April 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamtes Bad Kissingen vom 11. Juni 2019 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

17
1. Vorliegend findet nach der Übergangsvorschrift des Art. 19 Abs. 7 Satz 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) in der Fassung vom 24. Mai 2019 (GVBl S. 266) das Kommunalabgabengesetz in der bis zum 31. Dezember 2017 geltenden Fassung Anwendung.

18
2. Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG können die Gemeinden zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung ihrer öffentlichen Einrichtungen Beiträge von den Grundstückseigentümern erheben, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen besondere Vorteile bietet. Nach der hier geltenden alten Gesetzeslage sollen gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen Beiträge erhoben werden, soweit nicht Erschließungsbeiträge nach Art. 5a KAG zu erheben sind.

19
Rechtsgrundlage für die Erhebung einer Vorauszahlung ist Art. 5 Abs. 5 KAG, ohne dass es einer satzungsrechtlichen Umsetzung durch den Beklagten bedürfte. Danach können für ein Grundstück, für das

eine Beitragspflicht noch nicht oder nicht in vollem Umfang entstanden ist, Vorauszahlungen auf den Beitrag verlangt werden, wenn mit der Ausführung der Maßnahmen begonnen worden ist, für die der Beitrag erhoben werden soll. Aus dem Wesen der Vorauszahlung als einer Zahlung vor Entstehung einer Beitragspflicht und aus der darin begründeten Abhängigkeit von einer künftigen Beitragsschuld nach Grund und Höhe fordert ihre Festsetzung jedoch das Vorhandensein der gültigen Beitragsregelung in Gestalt einer Abgabensatzung nach Art. 2 Abs. 1 KAG, weil nur so die rechtlichen Voraussetzungen für die spätere Begründung einer Beitragspflicht geschaffen werden können (vgl. BayVGH, U.v. 1.6.2011 - 6 BV 10.2467 - juris Rn. 31).

20
Eine solche Regelung hat der Beklagte mit der Satzung über die Erhebung von Beiträgen zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung von Straßen, Wegen, Plätzen, Parkplätzen, Grünanlagen und Kinderspielplätzen vom 14. Februar 2006 (Ausbaubeitragssatzung - ABS -) erlassen. Bedenken gegen das ordnungsgemäße Zustandekommen dieser Satzung sind nicht ersichtlich und auch in materiell-rechtlicher Hinsicht liegen keine Fehler auf der Hand.

21
3. Die abzurechnende Baumaßnahme an der L* …straße stellt eine beitragsfähige Verbesserung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 KAG dar und nicht nur eine Instandhaltungsmaßnahme. Dass die Ausbaumaßnahme auch den Zweck der Neugestaltung des Dorfplatzes und damit der Schaffung eines neuen Dorfzentrums verfolgte, ist ausbaubeitragsrechtlich unschädlich. Denn eine beitragsfähige Verbesserung liegt vor, wenn sich der Zustand der Ortsstraße nach dem Ausbau in irgendeiner Hinsicht (insbesondere räumlicher Ausdehnung, funktionaler Aufteilung der Gesamtfläche, Art der Befestigung) von ihrem ursprünglichen Zustand im Herstellungszeitpunkt in einer Weise unterscheidet, die positiven Einfluss auf die Benutzbarkeit hat (BayVGH, U.v. 11.12.2015 - 6 BV 14.586 - juris Rn. 15; B.v. 13.8.2014 - 6 ZB 12.1119 - juris Rn. 13). Dies ist hier offensichtlich der Fall.

22
4. Die Klägerin ist jedoch nicht beitragspflichtig, da sie als Anliegerin des W* … … nicht zum Kreise der Grundstückseigentümer gehört, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Einrichtung besondere Vorteile bietet.

23
Gegenstand einer beitragsfähigen Ausbaumaßnahme ist grundsätzlich die einzelne Ortsstraße als die maßgebliche öffentliche Einrichtung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG. Wo eine solche Ortsstraße beginnt und wo sie endet, bestimmt sich grundsätzlich nach dem Gesamteindruck, den die jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse einem unbefangenen Beobachter vermitteln. Zu fragen ist dabei, inwieweit sich die zu beurteilende Einrichtung als augenfällig eigenständiges Element des örtlichen Straßennetzes darstellt. Deshalb hat sich der ausschlaggebende Gesamteindruck nicht an Straßennamen oder Grundstücksgrenzen, sondern ausgehend von einer natürlichen Betrachtungsweise an der Straßenführung, der Straßenlänge, der Straßenbreite und der Ausstattung mit Teileinrichtungen auszurichten (vgl. etwa BayVGH, U.v. 28.1.2010 - 6 BV 08.3043 - juris Rn. 12; U.v. 1.6.2011 - 6 BV 10.2467 - juris Rn. 41; B.v. 6.12.2017 - 6 ZB 17.1104 - juris Rn. 7 m.w.N.). Zugrunde zu legen ist dabei der Zustand im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten, also nach Durchführung der Ausbaumaßnahme. Bei der - hier in Streit stehenden - Erhebung von Vorauszahlungen, die begrifflich immer vor dem Entstehen der endgültigen sachlichen Beitragspflichten erfolgt, ist prognostisch nach der Erkenntnislage im Zeitpunkt der (letzten) Behördenentscheidung zu bewerten, wie die Ortsstraße sich nach vollständiger Umsetzung des gemeindlichen Bauprogramms darstellen wird (BayVGH, B.v. 13.8.2014 - 6 ZB 12.1119 - juris Rn. 8).

24
Erstreckt sich eine Baumaßnahme nicht auf die Ortsstraße in ihrer gesamten Länge, sondern mangels weitergehenden Erneuerungs- oder Verbesserungsbedarfs lediglich auf eine Teilstrecke, kann eine beitragsfähige Erneuerung in der Regel nur dann angenommen werden, wenn die erneuerte Teilstrecke mindestens ein Viertel der gesamten Straßenlänge umfasst. Denn unterhalb dieser Schwelle ist regelmäßig nur ein unerheblicher Teil betroffen, dessen Erneuerung oder Verbesserung nicht auf die gesamte Einrichtung durchschlägt (vgl. BayVGH, U.v. 11.12.2015 - 6 BV 14.586 - juris Rn. 16).

25

Nach diesen Maßstäben ist für die Erhebung der streitigen Vorauszahlung nicht auf den gesamten Straßenzug L* …straße/W* … … als beitragsrechtlich maßgebliche Einrichtung abzustellen.

26
4.1 Die Straßen L* …straße (westlich der L* …*) und L* …straße (östlich der L* …*)/W* … … stellen zwei unterschiedliche beitragsrechtliche Einrichtungen dar. Dies hat insbesondere der vom Gericht vor Ort durchgeführte Erörterungstermin mit der Inaugenscheinnahme der örtlichen Gegebenheiten ergeben.

27
Bei einer reinen Betrachtung von Straßenplänen und Luftaufnahmen wirken die beiden Straßen unter dem Aspekt der Straßenführung zunächst wie ein einheitlicher Straßenzug. Beginnend an der Einmündung in die H* …straße verläuft die L* …straße zunächst in östlicher Richtung weitgehend gerade über die L* … hinweg, bis sie nach etwa 200m im Einmündungsbereich der R* …straße nach Norden auf den W* … … einschwenkt. Dieser führt ab dem Einmündungsbereich relativ gerade in nordöstlicher Richtung bis zum Ortsausgang. Allerdings kommt es nicht auf den durch Luftbilder vermittelten Eindruck an, sondern auf den Gesamteindruck, den die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort einem unbefangenen Beobachter vermitteln. Bei dieser natürlichen Betrachtungsweise ergeben sich so gravierende Unterschiede im äußeren Erscheinungsbild der beiden Straßen, dass von einem einheitlichen Straßenzug nicht mehr die Rede sein kann.

28
Der Eindruck zweier selbständiger Verkehrseinrichtungen begründet sich insbesondere durch die ganz unterschiedliche Ausstattung der beiden Straßenzüge mit ihren Teileinrichtungen. Dadurch hat ein objektiver Beobachter nicht mehr den Eindruck, sich in ein und derselben Straße zu befinden. Der W* … … ist nur mit schmalen, geteerten Gehwegen ausgestattet. Nach dem Einmündungsbereich der R* …straße ist teilweise sogar nur auf einer Seite ein schmaler Gehweg vorhanden. Westlich der Lauerbrücke weitet sich die gesamte Einrichtung. Die Gehwege werden breiter. Auf der nördlichen Seite befinden sich einige Parkplätze und der Gehweg geht in den Dorfplatz über. Sowohl die Straße als auch die Gehwege und der Dorfplatz sind aufwendig gepflastert. All dies vermittelt den Eindruck einer optischen Zäsur. Dieser Eindruck wird noch verstärkt durch die L* …, welche die beiden Straßenzüge mit ihren unterschiedlichen Ausbauzuständen gleichsam teilt. Ihr kommt mithin eine trennende Wirkung zu.

29
Schließlich führen auch die jeweils ganz unterschiedlichen Straßenlängen zu dem Gesamteindruck zweier eigenständiger Elemente des örtlichen Straßennetzes. Während die L* …straße bis zur L* … nur etwa 90m lang ist und sich dementsprechend nur auf dieser Länge die geschilderte Gestaltung und Ausstattung findet, führt der W* … … ab der L* … auf einer Länge von insgesamt etwa 570m bis zum Ortsausgang (Ende der Bebauung).

30
Der aus dem Ortskern kommende „unbefangene Beobachter“ folgt also für eine verhältnismäßig kurze Strecke der L* …straße mit besagtem Erscheinungsbild, während sich nach der L* … eine etwa fünfmal so lange Strecke anschließt.

31
Die beitragsrechtlich maßgebliche Einrichtung ist also nur der westlich der L* … gelegene Teil der L* …straße. Die Anlieger des W* … … einschließlich der Klägerin sind danach nicht beitragspflichtig.

32
4.2 Selbst wenn man dieser Auffassung der Kammer nicht folgt, wäre die Erhebung der Vorauszahlung unter dem Aspekt des Teilstreckenausbaus rechtswidrig.

33
Der nach Auffassung des Beklagten maßgebliche Straßenzug von der Einmündung der L* …straße in die H* …straße bis zum Ende des Bebauungszusammenhangs im W* … … ist etwa 690m lang. Davon erneuert wurde in dem hier abgerechneten „Bauabschnitt“ lediglich eine Teilstrecke von etwa 94m, also weniger als ein Siebtel der gesamten Straßenlänge. Erstreckt sich eine Baumaßnahme nicht auf die Ortsstraße in ihrer gesamten Länge, sondern lediglich auf eine Teilstrecke, kann eine beitragsfähige Erneuerung in der Regel nur dann angenommen werden, wenn die erneuerte Teilstrecke mindestens ein Viertel der gesamten Straßenlänge umfasst. Denn unterhalb dieser Schwelle ist regelmäßig nur ein

unerheblicher Teil betroffen, dessen Erneuerung oder Verbesserung nicht auf die gesamte Einrichtung durchschlägt (vgl. BayVGH, U.v. 11.12.2015 - 6 BV 14.586 - juris Rn. 16).

34
Nach diesem Maßstab sind die durchgeführten Ausbaumaßnahmen nicht beitragsfähig, da diese unter dem Orientierungswert von einem Viertel des gesamten Straßenzugs liegen. Außergewöhnliche örtliche Verhältnisse, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen würden, sind nicht erkennbar.

35
An dieser Beurteilung ändert auch der erste Bauabschnitt, der im Jahre 2005 fertiggestellt wurde, nichts. Dieser Ausbau mit einer Länge von etwa 104m ist im Rahmen der hier streitgegenständlichen Abrechnung nicht zu berücksichtigen. Zwar ist auch bei der Beurteilung eines Teilstreckenausbaus die jeweilige Ortsstraße nach vollständiger Umsetzung des gemeindlichen Bauprogramms zugrunde zu legen. Allerdings existiert hinsichtlich der L* …straße und des W* … … kein hinreichend bestimmtes Bauprogramm, das hier zu berücksichtigen wäre.

36
Im Bauprogramm legt die Gemeinde als Trägerin der Straßenbaulast fest, was sie durchführen will und muss, um eine geplante Straßenausbaumaßnahme so zu verwirklichen, dass eine Beitragserhebung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG in Betracht kommt. Dem gemeindlichen Bauprogramm kommt nach ständiger Rechtsprechung im jeweiligen Einzelfall ausschlaggebende Bedeutung insbesondere dafür zu, ob eine Straßenbaumaßnahme als beitragsfähige Erneuerung oder Verbesserung zu qualifizieren, wann die Maßnahme abgeschlossen und in welchem Umfang der mit ihr verbundene Aufwand beitragsfähig ist. Das setzt einen solchen Grad an Bestimmtheit voraus, dass später verlässlich festgestellt werden kann, in welchem Zeitpunkt die Ausbaumaßnahme abgeschlossen ist und in welchem Umfang die durchgeführten Maßnahmen und die dafür angefallenen Kosten erforderlich, mithin beitragsfähig sind. Es muss mit anderen Worten hinreichend deutlich bestimmt werden, wo, was und wie ausgebaut werden soll (BayVGH, B. v. 4.7.2018 - 6 ZB 17.1585 - juris Rn. 8).

37
Nach diesen Maßstäben liegt für den hier maßgeblichen Bereich kein hinreichend konkretes Bauprogramm vor. Es mag sein, dass der Beklagte bereits im Jahr 2002 die Absicht oder Vorstellung hatte, auch den Bereich des sogenannten Bauabschnitts II auszubauen und dementsprechend Kostenschätzungen vornahm. Derartige (Vor-)Überlegungen und Vorstellungen ohne jegliche Substantiierung genügen aber offensichtlich nicht den o.g. Anforderungen, da ihnen nicht ansatzweise zu entnehmen ist, wann welche Maßnahmen durchgeführt werden sollten. Der Beklagte konnte trotz Aufforderung sowohl im Widerspruchsverfahren als auch im gerichtlichen Verfahren keinerlei Unterlagen oder Beschlüsse des Gemeinderats vorlegen, aus denen sich ein zeitlich und inhaltlich hinreichend konkretes Bauprogramm ergeben würde. Somit kann nur die Ausbaumaßnahme im Bauabschnitt II Berücksichtigung finden. Die Erhebung der Vorauszahlung ist also auch unter dem Aspekt des Teilstreckenausbaus rechtswidrig.

38
Soweit der Beklagte der Rechtswidrigkeit der Vorauszahlungen im Sinne einer „stabilen Orts- und Bürgergemeinschaft“ und dem „allgemeinen Gerechtigkeitsgefühl“ Rechnung tragen möchte, steht es ihm im Übrigen frei, auch die übrigen Bescheide vergleichbarer Grundstücke aufzuheben und geleistete Zahlungen zu erstatten.

39
5. Der Klage war mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO stattzugeben. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

40
Die Hinzuziehung des Bevollmächtigten im Vorverfahren war für notwendig zu erklären. Die Notwendigkeit einer solchen Hinzuziehung beurteilt sich aus der Sicht einer verständigen Partei, die bemüht ist, die Kosten so niedrig wie möglich zu halten (BVerwG, B. v. 3.7.2000 - 11 A 1/99 - juris Rn. 3). Maßgebend ist, ob sich ein vernünftiger Bürger mit gleichem Bildungs- und Erfahrungsstand bei der gegebenen Sachlage eines Rechtsanwalts oder sonstigen Bevollmächtigten bedient hätte. Notwendig ist die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts danach nur dann, wenn es dem Beteiligten nach seinen persönlichen Verhältnissen und

wegen der Schwierigkeit der Sache nicht zuzumuten war, das Vorverfahren selbst zu führen (BVerwG, B. v. 2.7.2014 - 6 B 21/14 - juris Rn. 7).

41
Nach diesem Maßstab ist im vorliegenden Fall die Beauftragung eines Rechtsanwalts als sachgerecht anzusehen. In einer Streitigkeit über gemeindliche Abgaben, hier über einen Straßenausbaubeitrag, treten typischerweise schwierige Sach- und Rechtsfragen auf, die nur eine mit dieser Materie vertraute rechtskundige Person übersehen und (zuverlässig) beantworten kann (vgl. BVerwG, U. v. 15.2.1991 - 8 C 83/88 - juris Rn. 15). Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Klägerin über solche speziellen Rechtskenntnisse verfügt, welche ausnahmsweise eine andere Beurteilung erlaubten. Im Widerspruchsverfahren wurden diverse spezifische ausbaubeitragsrechtliche Fragestellungen erörtert. Der Bevollmächtigte der Klägerin nahm hierzu in mehreren Schreiben Stellung. Von der Klägerin konnte nach obigem Maßstab daher nicht erwartet werden, das Vorverfahren allein zu betreiben.