VGH München, Urteil v. 13.11.2025 – 6 BV 24.382

Titel:

Entstehung der Erschließungsbeitragspflicht

Normenketten:

BauGB § 127 Abs. 2 Nr. 1, § 128 Abs. S. 1 Nr. 2, § 130 Abs. 2
BayKAG Art. 5a Abs. 7 S. 2, S. 3

Leitsätze:

1. Mit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung einer Anbaustraße ist die erste sichtbare Baumaßnahme gemeint, mit der das gemeindliche Bauprogramm für eine bestimmte Anbaustraße verwirklicht werden soll (vgl. VGH München BeckRS 2023, 37978 Rn. 29 f.). (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
2. Dem gemeindlichen Bauprogramm kommt im jeweiligen Einzelfall ausschlaggebende Bedeutung insbesondere dafür zu, ob eine Straßenbaumaßnahme als beitragsfähige Maßnahme zu qualifizieren, wann mit der Maßnahme begonnen wird, wann sie abgeschlossen und in welchem Umfang der mit ihr verbundene Aufwand beitragsfähig ist. Voraussetzung dafür, dass diese Fragen später verlässlich beantwortet werden können, ist ein hoher Grad an Bestimmtheit des entsprechenden Bauprogramms. Es muss mit anderen Worten hinreichend deutlich bestimmt werden, wo, was und wie (Fahrbahn, Gehwege, Radwege, Grünpflanzungen, Parkflächen usw.) gebaut werden soll (vgl. VGH München BeckRS 2024, 2091 Rn. 16). (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)
3. Um eine Teilstrecke einer Anbaustraße als Abschnitt abrechnungsmäßig zu verselbständigen, muss sie – neben anderen Voraussetzungen – grundsätzlich eine gewisse eigenständige Bedeutung als Verkehrsanlage haben. Sie muss von ihrem Umfang her – gleichsam stellvertretend – „Straße“ sein können. Sowohl die grundsätzliche Forderung einer gewissen selbstständigen Bedeutung als auch das Verlangen einer Begrenzung nach örtlich erkennbaren Merkmalen oder rechtlichen Gesichtspunkten sind letzten Endes darauf ausgerichtet, willkürliche Abschnittsbildungen zu verhindern (vgl. VGH München BeckRS 2017, 108376 Rn. 26). (Rn. 46) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Erschließungsbeitragsrecht, Anlage, Anbaustraße, Teilstrecke, Stichstraße, Beginn der erstmaligen technischen Herstellung, Bauprogramm, Straßenentwässerung, Abschnitt, Abschnittsbildung, Erschließungsbeitrag, erstmalige Herstellung

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 06.12.2023 – 28 K 21.2209

Tenor

I. Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 6. Dezember 2023 – M 28 K 21.2209 – wird zurückgewiesen.

II. Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, sofern nicht die Klägerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen die Erhebung eines Erschließungsbeitrags für die erstmalige endgültige Herstellung der Erschließungsanlage Angerfeld-/Tannen straße durch die beklagte Gemeinde.

2

1. Die Angerfeld straße, die ein Wohngebiet erschließt, führt von der Staats straße St 2068 etwa 430 m nach Nordwesten, knickt dann nach Osten ab und endet nach weiteren ca. 140 m am Ende der Bebauung ohne Wendeanlage. Von ihr zweigen zwei Stichstraßen nach Osten ab: Zum einen nach etwa 230 m ein ca. 87 m langer Stich, der ebenfalls Angerfeld straße heißt (südliche Stichstraße), zum anderen nach etwa 370 m ein etwa 72 m langer, rechtwinklig abzweigender Stich ohne Wendeanlage, die Tannen straße. An letzterer liegen neben den beiden jeweils mit einem Einfamilienhaus bebauten Eckgrundstücken zum Hauptzug weitere neun Grundstücke, die mit Wohnhäusern bebaut sind, und zwar auf der Südseite vier Grundstücke mit jeweils einem Einfamilienhaus sowie auf der Nordseite vier Grundstücke mit zwei Doppelhäusern, ferner ein Grundstück mit drei Doppelhäusern (jeweils 2 Vollgeschosse).

3
Teile der Angerfeld straße und die westlich gelegenen Flächen liegen im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Ahorn straße“ vom 25. April 1983, die im Nordosten angrenzende Fläche im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Schellenberg straße-Nord“ vom 6. April 2005. Für die östlich angrenzenden und die von den Stichstraßen erschlossenen Flächen besteht kein Bebauungsplan.

4
Die Straßentrasse war im Wesentlichen bereits vor 1961 angelegt worden und führte damals durch Außenbereich. Ein Luftbild aus dem Jahr 1963 zeigt vereinzelte Bebauung auf den angrenzenden Grundstücken. In den folgenden Jahrzehnten nahm die Bebauung kontinuierlich zu. Zu deren Erschließung wurden zwei weitere Straßen angelegt. Heute ist das gesamte Gebiet im Zusammenhang mit Wohnhäusern bebaut. Zuletzt waren an der Angerfeld- und Tannen straße wohl in den 1960er/70er Jahren, jedenfalls vor 1990 Straßenbauarbeiten durchgeführt worden. Seit 1974 wurden nach Bedarf Leuchtkörper gesetzt. Die südliche Stichstraße wurde 1996 ausgebaut, nachdem der Haupt- und Bauausschuss des Gemeinderats für sie mit Beschluss vom 30. Oktober 1995 „den Vollausbau nach den Merkmalen der Erschließungsbeitragssatzung“ genehmigt hatte.

5
In den Jahren 2019 und 2020 ließ die Beklagte weitere Straßenbaumaßnahmen durchführen, mit denen ihrer ursprünglichen Meinung nach die Angerfeld straße einschließlich der Stichstraßen endgültig hergestellt wurde. Am 29. September 2020 fasste der Gemeinderat einen bebauungsplanersetzenden Abwägungsbeschluss. Ferner beschloss er in Ergänzung zur allgemeinen Erschließungsbeitragssatzung von 31. Juli 2019 eine Abweichungssatzung betreffend die Herstellung der Erschließungsanlage „Angerfeld straße mit Tannen straße“, nach der das Eigentum der Gemeinde an den Straßenflächen – entgegen der allgemeinen Erschließungsbeitragssatzung – kein Merkmal der endgültigen Herstellung ist. Diese Änderungssatzung wurde vom ersten Bürgermeister am 24. Februar 2021 ausgefertigt.

6
Mit Bescheid vom 24. März 2021 zog die Beklagte die Klägerin – als eine von drei Miterben – für das Anliegergrundstück FlNr. 590/14 zu einem Erschließungsbeitrag in Höhe von 22.485,24 € heran. Bei der Beitragsberechnung ging sie davon aus, dass die beiden Stichstraßen als unselbstständige Bestandteile zur maßgeblichen Erschließungsanlage gehören.

7
Gegen diesen Bescheid hat die Klägerin rechtzeitig Klage erhoben.

8
Im Verlauf des Klageverfahrens hat der Gemeinderat am 28. Februar 2023 beschlossen, für die Abrechnung der Erschließungsanlage zwei Abrechnungsabschnitte zu bilden, zum einen den Abschnitt Angerfeld straße einschließlich der südlichen Stichstraße, der abgerechnet werden solle, und zum anderen als weiteren Abschnitt die Tannen straße, dessen Abrechnung zurückgestellt werden solle. In der Beschlussvorlage wird unter anderem darauf hingewiesen, dass die Tannen straße mangels ordnungsgemäßer Straßenentwässerung noch nicht endgültig hergestellt sei. Dementsprechend änderte die Beklagte mit Bescheid vom 12. April 2024 den Beitragsbescheid vom 24. März 2021, erläuterte die Neuberechnung des höheren Beitragssatzes für den abzurechnenden Abschnitt Angerfeld straße ohne Tannen straße (21,70393915 €/qm statt 19,60352 €/qm) und behielt sich eine Beitragsanpassung vor.

9

In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht hat die Beklagte eine Vergleichsberechnung für das Grundstück der Klägerin vorgelegt, das an der Ecke Angerfeld-/ Tannen straße liegt. Danach errechnet sich bei abschnittsweiser Abrechnung unter Berücksichtigung der jeweiligen Frontlägen an den Abschnitten nur noch ein Erschließungsbeitrag von 10.953,54 € für den Abschnitt Angerfeld straße ohne Tannen straße.

10
Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 6. Dezember 2023 den Erschließungsbeitrags- und Änderungsbescheid aufgehoben. Zur Begründung hat es sich auf zwei jeweils selbstständig tragende Gründe gestützt: Zum einen seien die Erschließungsbeitragspflichten noch nicht entstanden. Denn zur maßgeblichen Erschließungsanlage Angerfeld straße gehören nicht nur die südlichen Stichstraße, sondern auch die Tannen straße. Bei letzterer handele es sich um eine unselbstständige Stichstraße, weil sie nur 72 m lang sei und sich dort auch keine Bebauungsmassierung befinde. Bei natürlicher Betrachtungsweise sei sie lediglich ein Anhängsel und keine selbständige Straße. Weil die Tannen straße aber mangels ordnungsgemäßer Straßenentwässerung noch nicht endgültig hergestellt sei, seien die sachlichen Erschließungsbeitragspflichten für diese Erschließungsanlage noch nicht entstanden. Die Tannen straße könne nicht wirksam im Wege der Abschnittsbildung abgetrennt und einer späteren Beitragsabrechnung vorbehalten werden. Denn die Abschnittsbildung setze voraus, dass der abgetrennte Abschnitt eine gewisse eigenständige Bedeutung habe; das sei bei der Tannen straße als unselbstständigem Anhängsel nicht der Fall.

11
Zum anderen und unabhängig hiervon könne nach Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG kein Erschließungsbeitrag mehr erhoben werden, weil seit dem Beginn der technischen Herstellung der Erschließungsanlagen bereits mehr als 25 Jahre vergangen seien. Die 1996 an der südlichen Stichstraße durchgeführten Straßenbauarbeiten markierten den Beginn der technischen Herstellung. Die Beklagte habe vollständig dokumentiert mit einem auf die konkrete Anlage bezogenen Bauprogramm die satzungs- und programmgemäße erstmalige Herstellung der südlichen Stichstraße geplant und durchgeführt. Es liege mit Blick auf die Gesetzesbegründung auch kein Teilstreckenausbau im Sinn von Art. 5a Abs. 7 Satz 3 KAG vor, der die Ausschlussfrist nur auf die südliche Stichstraße beziehen würde. Eine Beschränkung auf die südliche Stichstraße ergebe sich auch nicht daraus, dass es damals kein weitergehendes Bauprogramm bezogen auf die gesamte Erschließungsanlage Angerfeld straße gegeben habe.

12
Das Verwaltungsgericht hat die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen.

13
Die Beklagte hat Berufung eingelegt. Sie ist der Auffassung, ihr geänderter Beitragsbescheid sei rechtmäßig. Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts sei die Abschnittsbildung rechtlich nicht zu beanstanden. Auch sei die 25-Jahresfrist des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG nicht abgelaufen.

14
Sie beantragt,

15
das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 6. Dezember 2023 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

16
Die Klägerin beantragt,

17
die Berufung zurückzuweisen.

18
Sie verteidigt das erstinstanzliche Urteil und wiederholt ihre sonstigen Einwände gegen die Beitragserhebung.

19
Im Verlauf des Berufungsverfahrens hat der Gemeinderat der Beklagten mit Beschluss vom 18. Juni 2024 erneut einen bebauungsplanersetzenden Beschluss über die Rechtmäßigkeit der Herstellung der Angerfeld straße getroffen. Dabei wird insbesondere ausgeführt, dass bei Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen am nordöstlichen Ende der Straße kein Wendehammer erforderlich sei.

20
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten erster und zweiter Instanz, auf die von der Beklagten auf Papier und elektronisch vorgelegten Akten sowie auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung am 13. November 2025 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

21
Die Berufung der Beklagten ist zulässig, aber unbegründet.

22
Das Verwaltungsgericht hat den angefochtenen Erschließungsbeitragsbescheid in der Fassung des Änderungsbescheids zu Recht aufgehoben, weil er rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

23
Die Voraussetzungen von Art. 5a KAG i.V.m. §§ 127 ff BauGB für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen liegen – noch – nicht vor. Maßgebliche Erschließungsanlage ist die Angerfeld straße, zu der sowohl die gleichnamige südliche Stichstraße als auch die Tannen straße als unselbstständige Stichstraßen gehören (1). Zwar scheitert die Erhebung von Erschließungsbeiträgen für die erstmalige endgültige Herstellung dieser Erschließungsanlage entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht an Art. 5a Abs. 7 Satz 2, 3 KAG, weil seit Beginn ihrer erstmaligen technischen Herstellung noch nicht 25 Jahre vergangen sind (2). Jedoch sind, wie das Verwaltungsgericht zu Recht entschieden hat, die sachlichen Erschließungsbeitragspflichten noch nicht entstanden, weil die Tannen straße und mit ihr die gesamte Anlage noch nicht endgültig hergestellt sind; die Entscheidung der Beklagten, im Wege der Abschnittsbildung nach § 130 Abs. 2 BauGB zunächst den Abschnitt Angerfeld straße einschließlich südlicher Stichstraße abzurechnen und die Abrechnung der noch nicht endgültig hergestellten Tannen straße als verbleibenden Abschnitt zurückzustellen, ist rechtswidrig (3).

24
1. Maßgebliche Erschließungsanlage (eine Anbaustraße i.S.v. § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) ist die Angerfeld straße, zu der sowohl die gleichnamige südliche Stichstraße als auch die Tannen straße als unselbstständige Stichstraßen gehören.

25
a) Wie weit eine Straße als einzelne Erschließungsanlage reicht und wo eine andere Verkehrsanlage beginnt, beantwortet sich grundsätzlich nach dem Gesamteindruck, den die tatsächlichen Verhältnisse einem unbefangenen Beobachter vermitteln (ständige Rechtsprechung, vgl. BayVGH, U.v. 30.11.2016 – 6 B 15.1835 – juris Rn. 23; B.v. 18.9.2025 – 6 ZB 24.1574 – juris Rn. 7). Zu fragen ist dabei, inwieweit sich die zu beurteilende Straße als augenfällig eigenständiges Element des örtlichen Straßennetzes darstellt. Deshalb hat sich der ausschlaggebende Gesamteindruck nicht an Straßennamen, Grundstücksgrenzen oder dem zeitlichen Ablauf von Planung und Bauausführung auszurichten, sondern, ausgehend von einer natürlichen Betrachtungsweise, an der Straßenführung, der Straßenlänge, der Straßenbreite und der Straßenausstattung.

26
Ebenfalls nach natürlicher Betrachtungsweise beantwortet sich die Frage, ob eine Stichstraße (Sackgasse) schon eine selbstständige Anbaustraße bildet oder noch ein lediglich unselbstständiges Anhängsel und damit einen Bestandteil der (Haupt-) Straße, von der sie abzweigt. Dabei kommt neben der Ausdehnung der Stichstraße und der Zahl der durch sie erschlossenen Grundstücke vor allem dem Maß der Abhängigkeit zwischen ihr und der Hauptstraße Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund sind grundsätzlich alle abzweigenden Straßen als unselbstständig zu qualifizieren, die nach den tatsächlichen Verhältnissen den Eindruck einer Zufahrt vermitteln, d.h. (ungefähr) wie eine Zufahrt aussehen. Das ist typischerweise dann der Fall, wenn die Stichstraße bis zu 100 m lang und nicht abgeknickt ist oder sich verzweigt (BayVGH, U.v. 30.11.2016 – 6 B 15.1835 – juris Rn. 16; U.v. 13.4.2017 – 6 B 14.2720 – juris Rn. 22; B.v. 17.9.2020 – 6 ZB 20.1501 – juris Rn. 7 m.w.N.; vgl. auch BVerwG, U.v. 23.6.1995 – 8 C 30.93 – BVerwGE 99, 23/25).

27

b) Gemessen hieran handelt es sich bei der etwa 87 m langen südlichen Stichstraße mit Wendehammer um einen unselbstständigen Bestandteil der Erschließungsanlage. Das ist nach Aktenlage unzweifelhaft und zwischen den Beteiligten unstreitig.

28
Ebenso stellt die Tannen straße, wie das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen hat, ein bloß unselbstständiges Anhängsel der Angerfeld straße dar. Das ergibt sich ohne weiteres aus den bei den Akten befindlichen Unterlagen (insbes. Lagepläne, Ausbaupläne, Luftbilder) und bedarf keiner weiteren Aufklärung.

29
Die Tannen straße ist als öffentliche befahrbare Straße ausweislich der Widmung nur 72 m lang (nach dem Ausbauplan 72,23 m) und geht ohne Wendemöglichkeit in die privaten Grundstückszufahrten auf den Anliegergrundstücken FlNr. 590/6, 590/18 und 590/19 über. Sie zweigt senkrecht vom Hauptzug der Angerfeld straße ab und führt mit einer Breite von etwa 3,5 m ohne Verzweigung geradeaus. Erschlossen werden von der Stichstraße (außer den beiden Eckgrundstücken) lediglich neun bebaute Grundstücke, an die sich der Außenbereich anschließt. Mit Blick auf ihre eher geringe Ausdehnung kommt ihr nach der 100 m-Regel im Vergleich zum wesentlich längeren und im Schnitt auch spürbar breiteren Hauptstraße, die neben der 3,50 m breiten Fahrbahn noch überwiegend 2 bis 3 m breite Rest-, Park- oder Mehrzweckflächen aufweist, nur unselbstständige Bedeutung zu. Es handelt sich um eine typische Zufahrt. Daran ändern auch Art und Maß der Bebauung auf den (allein) von der Tannen straße erschlossenen neun Grundstücken nichts. Die Bebauung auf den vier Grundstücken an der südlichen Straßenseite entspricht derjenigen im gesamten Wohngebiet (Einzelhäuser mit 1 bis 2 Vollgeschossen auf eher größeren Grundstücken). Auf der nördlichen Straßenseite ist die Bebauung zwar insoweit mäßig verdichtet, als vier schmalere Grundstücke mit zwei Doppelhäusern (je 2 Vollgeschosse) bebaut sind und auf dem anschließenden großen Grundstück drei Doppelhäuser (mit ebenfalls 2 Vollgeschossen) mit Tiefgaragenstellplätzen stehen. Gleichwohl ist unabhängig von der konkreten Anzahl der Wohneinheiten in den Doppelhäusern keine Bebauungsmassierung zu erkennen, die der Tannen straße – in Ausnahme von der 100 m-Regel – den Charakter einer selbstständigen Straße vermitteln könnte. Sie bleibt auch unter Berücksichtigung der Bebauungsverdichtung auf der Nordseite ein unselbstständiges Anhängsel der Hauptstraße und damit Bestandteil der Erschließungsanlage.

30
2. Der Erhebung von Erschließungsbeiträgen für die erstmalige endgültige Herstellung der Erschließungsanlage Angerfeld-/Tannen straße scheitert nicht an Art. 5a Abs. 7 Satz 2 und 3 KAG, die am 1. April 2021 in Kraft getreten sind (§ 2 des Änderungsgesetzes vom 8.3.2016, GVBl S. 36, und § 3 Abs. 2 des Änderungsgesetzes vom 19.2.2021, GVBl. S. 40) und auch für noch „offene“ Abrechnungsfälle gelten.

31
Nach Art. 5a Abs. 7, Satz 2 KAG kann kein Erschließungsbeitrag erhoben werden, sofern seit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung einer Erschließungsanlage mindestens 25 Jahre vergangen sind. Bezieht sich der Beginn der technischen Herstellung nur auf eine Teilstrecke der Erschließungsanlage, so gilt das gemäß Satz 3 nur für diese Teilstrecke.

32
Mit dieser Regelung sollten ursprünglich „Altanlagen“, die nicht schon nach Art. 5a Abs. 7 Satz 1 KAG als am 30. Juni 1961 vorhandene Straßen ausgenommen waren, dem Anwendungsbereich des Erschließungsbeitragsrechts entzogen und – in Verbindung mit der Herstellungsfiktion nach Art. 5a Abs. 8 KAG – in denjenigen des Straßenausbaubeitragsrechts überführt werden (LTDrs. 17/8225 S. 16 f.). Seit Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts durch Gesetz vom 26. Juni 2018 (GVBl S. 449) werden die „Altanlagen“ allerdings in die Beitragsfreiheit entlassen (und der vollständigen Finanzierung durch die Allgemeinheit überantwortet, ohne den Sondervorteil der Anlieger abzuschöpfen).

33
a) Bei der Auslegung des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber nicht nur vom Beginn der erstmaligen technischen Herstellung spricht, sondern diese ausdrücklich auf eine Erschließungsanlage bezieht, mithin auf den Anfang des durch zentrale erschließungsbeitragsrechtliche Begriffe umschriebenen Vorgangs der „erstmaligen Herstellung“ (vgl. § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) einer beitragsfähigen „Erschließungsanlage“ (§ 127 Abs. 2 BauGB) abstellt. Demnach wird der

fristauslösende Beginn nicht durch irgendwelche sichtbaren Bauarbeiten markiert, sondern nur durch solche, die objektiv auf die erstmalige Herstellung einer Erschließungsanlage gerichtet sind. Gemeint ist der Beginn des sichtbaren technischen Ausbaus („erster Spatenstich“), an dessen Ende die jeweilige Erschließungsanlage in der gesamten vorgesehenen Ausdehnung mit sämtlichen vorgesehenen Teileinrichtungen erstmalig hergestellt ist. Die Frage nach dem Beginn kann ebenso wie diejenige nach dem Ende der erstmaligen technischen Herstellung nicht „für sich“, sondern allein danach beurteilt werden, welche Planung die Gemeinde als Trägerin der Erschließungsaufgabe (§ 123 Abs. 1 BauGB) verfolgt. Beurteilungsmaßstab ist daher neben dem Teileinrichtungs- und dem technischen Ausbauprogramm in der Erschließungsbeitragssatzung insbesondere das auf die konkrete Anlage bezogene Bauprogramm, das von der Gemeinde auch formlos aufgestellt werden kann und in der Regel wird. Mit dem Beginn der erstmaligen technischen Herstellung einer Anbaustraße ist also die erste sichtbare Baumaßnahme gemeint, mit der das gemeindliche Bauprogramm für eine bestimmte Anbaustraße verwirklicht werden soll (BayVGH, U.v. 27.11.2023 – 6 BV 22.306 – juris Rn. 29 f.; B.v. 5.4.2024 – 6 ZB 23.1545 – Rn. 13 f.).

34
b) Bezogen auf die Erschließungsanlage Angerfeld-/Tannen straße liegen die Voraussetzungen des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG für einen Ausschluss der Beitragserhebung wegen Ablaufs der 25-Jahresfrist nicht vor. Mit ihrer erstmaligen technischen Herstellung als Erschließungsanlage hat die Beklagte erst im Zuge der Straßenbauarbeiten in den Jahren 2019 und 2020 begonnen.

35
Die Straße ist freilich seit geraumer Zeit angelegt und vermittelt auf ihrer gesamten Länge den anliegenden Grundstücken seit Jahrzehnten die verkehrsmäßige Erschließung. Sie war bereits früher wiederholt ausgebaut worden, so in den 1960er/70er Jahren „jedenfalls vor 1990“ und 1996 in der südlichen Stichstraße. Auch wenn die Einzelheiten dieser früheren Straßenbauarbeiten unklar geblieben sind, so betrafen diese aus dem Blickwinkel des Erschließungsbeitragsrechts ohne jeden Zweifel die Straße lediglich als beitragsfreies Provisorium. Denn damals fehlte es an einem gemeindlichen Bauprogramm für eine bestimmte Erschließungsanlage (mit sämtlichen vorgesehenen Teileinrichtungen).

36
In einem solchen Bauprogramm legt die Gemeinde (als Trägerin der Erschließungslast) fest, was sie durchführen will (und muss), um eine geplante Straßenbaumaßnahme so zu verwirklichen, dass eine Beitragserhebung nach Art. 5a KAG in Betracht kommt. Dem gemeindlichen Bauprogramm kommt nach ständiger Rechtsprechung im jeweiligen Einzelfall ausschlaggebende Bedeutung insbesondere dafür zu, ob eine Straßenbaumaßnahme als beitragsfähige Maßnahme zu qualifizieren, wann mit der Maßnahme begonnen wird, wann sie abgeschlossen und in welchem Umfang der mit ihr verbundene Aufwand beitragsfähig ist. Voraussetzung dafür, dass diese Fragen später verlässlich beantwortet werden können, ist ein hoher Grad an Bestimmtheit des entsprechenden Bauprogramms. Es muss mit anderen Worten hinreichend deutlich bestimmt werden, wo, was und wie (Fahrbahn, Gehwege, Radwege, Grünpflanzungen, Parkflächen usw.) gebaut werden soll (BayVGH, B.v. 5.2.2024 – 6 ZB 23.1545 – juris Rn. 16 m.w.N.).

37
Ein solches hinreichend bestimmtes, die gesamte Anlage mit ihren Teilen erfassendes Bauprogramm für die Herstellung der Angerfeld straße als Erschließungsanlage lag damals nicht vor. Das ergibt sich trotz spärlicher Unterlagen offenkundig aus der Entwicklung der Straße und des umgebenden Baugebiets.

38
Im Jahr 1963 verlief die Angerfeld straße (ohne Stichstraßen) noch durch Außenbereich (i.S.v. § 35 Abs. 1 BauGB). Das lässt sich aus dem in der mündlichen Verhandlung erörterten Luftbild aus dieser Zeit erkennen, das zwar vereinzelte Bebauung entlang der Straße zeigt, aber keinen im Zusammenhang bebauten Ortsteil im Sinn von § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Mit zunehmender Bebauung dürfte zwar schon um 1970 von einem Bebauungszusammenhang auszugehen sein, der zu einem Funktionswandel der Angerfeld straße von einer Außenbereichs straße hin zu einer zum Anbau bestimmten Straße geführt hat. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Straße mit diesem (allmählichen) faktischen Funktionswandel gleichzeitig – quasi automatisch – zu einer endgültig hergestellten beitragsfähigen Erschließungsanlage geworden wäre (dazu etwa BayVGH, B.v. 16.2.2022 – 6 ZB 21.2091 – juris Rn. 17 m.w.N.). Aus erschließungsbeitragsrechtlicher Sicht handelte es sich vielmehr schon deshalb nur um ein unfertiges Provisorium, weil keine, jedenfalls keine durchgehende Straßenentwässerung und Beleuchtung vorhanden

war, was nach den Erschließungsbeitragssatzungen der Beklagten aber zu den Merkmalen der endgültigen Herstellung gehörte und gehört. Die Straßenbauarbeiten, die damals und in den folgenden Jahrzehnten durchgeführt wurden, haben diesen provisorischen Zustand nur (notdürftig) fortgeschrieben und der Bauentwicklung angepasst, waren aber mangels gemeindlichen Bauprogramms nicht auf die endgültigen Herstellung als Erschließungsanlage gerichtet. Dafür spricht nicht nur die Fotodokumentation des Straßenbestands, den die Beklagte für eine Anliegerversammlung im Jahr 2019 zusammengestellt hat. Das ergibt sich auch aus der bei den Akten befindlichen Übersicht über die Straßenbeleuchtung, auf der insbesondere die Masten und das Jahr ihrer Aufstellung festgehalten sind. Danach wurden zwischen 1974 und 1999 sukzessive Masten in Reaktion auf den jeweiligen Bedarf und nicht etwa in Umsetzung eines konkreten gemeindlichen Bauprogramms aufgestellt. Es gibt keine belastbaren Anhaltspunkte für die Annahme, die Beklagte habe bereits damals über ein Bauprogramm für eine bestimmte Erschließungsanlage verfügt, mit dessen Umsetzung sie zwar begonnen, dann aber jahrzehntelang bis zur Vollendung abgewartet habe. Bloße allgemeine Erwägungen, etwa beim ersten Bürgermeister, das Provisorium später einmal fertigzustellen, genügen ebenso wenig, wie Grundabtretungen für die Straße durch bauwillige Privateigentümer.

39
Auch bei den 1996 durchgeführten Straßenbaumaßnahmen an der südlichen Stichstraße fehlte es an dem erforderlichen Bauprogramm, weshalb sie entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht als Beginn der technischen Herstellung der Erschließungsanlage angesehen werden können. Der Ausbaubeschluss des Haupt- und Bauausschusses vom 30. Oktober 1995 und seiner Umsetzung dienenden Ausführungsplanungen mögen zwar für sich betrachtet hinreichend bestimmt gewesen sein. Sie waren aber nicht auf die konkrete Erschließungsanlage in der gesamten vorgesehenen (und in der Natur auch schon vorhandenen) Ausdehnung mit sämtlichen vorgesehenen Teileinrichtungen bezogen, also auf die Angerfeld-/Tannen straße insgesamt. Sie betrafen vielmehr ausdrücklich nur die südliche Stichstraße.

40
c) Es liegt auch kein Anwendungsfall des Art. 5a Abs. 7 Satz 3 KAG vor, der die Erhebung von Erschließungsbeiträgen (zumindest) für „eine Teilstrecke der Erschließungsanlage“ ausschließen würde.

41
Diese Vorschrift erweitert nicht etwa den Anwendungsbereich des Art. 5a Abs. 7 Satz 2 KAG, sondern setzt ihn voraus und beschränkt seine Rechtsfolgen. Sie betont die Anlagenbezogenheit der Altanlagenregelung und stellt klar, dass der Beginn der erstmaligen technischen Herstellung die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nur in dem Umfang ausschließt, den das damals maßgebliche Bauprogramm vorgegeben hat. Das gilt nach Satz 3 auch dann, wenn die damals vorgesehene Anlage aus heutiger Sicht nur „eine Teilstrecke der Erschließungsanlage“ ist. Die Regelung betrifft also insbesondere den Fall, dass eine Gemeinde ihr ursprüngliches Bauprogramm für eine Erschließungsanlage nach Beginn der technischen Herstellung vor der vollständigen Umsetzung erweitert, etwa die ursprünglich mit einer Länge von 200 m projektierte Anbaustraße – nach Herstellungsbeginn – für ein neues Baugebiet um 150 m verlängert und beide Teilstrecken gemeinsam fertigstellt. Für diesen Fall stellt Art. 5a Abs. 7 Satz 3 KAG klar, dass die Rechtsfolge (Verbot der Erhebung von Erschließungsbeiträgen) nur die alte, nach dem damaligen Bauprogramm maßgebliche Anlage treffen soll, aus heutiger Sicht nach der endgültigen Herstellung beider nunmehr eine Anlage bildenden Teile also diejenige „Teilstrecke der Erschließungsanlage“, auf die sich der Beginn der technischen Herstellung bezogen hat. Eine solche bei natürlicher Betrachtungsweise einheitliche und gleichzeitig fertiggestellte Anlage zerfällt demnach aus Rechtsgründen wegen Art. 5a Abs. 7 Satz 3, Abs. 8 KAG in zwei Erschließungsanlagen: die erste Teilstrecke, die nach Ablauf der 25-Jahres-Frist ab Beginn der erstmaligen technischen Herstellung als erstmalig hergestellt gilt und für die Erschließungsbeiträge nicht mehr erhoben werden dürfen, und die zweite Teilstrecke, die als rechtlich eigenständige Anlage dem Erschließungsbeitragsrecht unterfällt.

42
Mit Blick auf die Straßenbauarbeiten, die die Beklagte 1996 an der südlichen Stichstraße hat durchführen lassen, muss eine Anwendung des Art. 5a Abs. 7 Satz 3 KAG daher schon deshalb ausscheiden, weil ihnen kein Bauprogramm für eine Erschließungsanlage zugrunde lag, sondern (allenfalls) nur für das unselbstständige Anhängsel einer solchen.

43

3. Die sachlichen Erschließungsbeitragspflichten für die Erschließungsanlage Angerfeld-/Tannen straße sind noch nicht entstanden, weil sie noch nicht endgültig hergestellt ist. Es fehlt an einer ordnungsgemäßen Straßenentwässerung in der Tannen straße (a). Die Entscheidung der Beklagten, im Wege der Abschnittsbildung nach § 130 Abs. 2 BauGB zunächst den endgültig hergestellten Abschnitt Angerfeld straße einschließlich südlicher Stichstraße abzurechnen und die Abrechnung der Tannen straße als verbleibenden Abschnitt zurückzustellen, ist rechtswidrig (b).

44
a) In der Tannen straße fehlt, wie die Beklagte selbst vorträgt, eine ordnungsgemäße Straßenentwässerung, weil das Niederschlagswasser von der Straße ungehindert in die anliegenden Privatgrundstücke abfließt. Eine funktionstüchtige Straßenentwässerung über die gesamte Länge der Anbaustraße gehört aber nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 EBS zu den Merkmalen der endgültigen Herstellung, von denen auch die Abweichungssatzung vom 24. Februar 2021 nicht befreit.

45
b) Die Entscheidung des Gemeinderats der Beklagten vom 28. Februar 2023, für die Tannen straße nach § 130 Abs. 2 BauGB einen Abschnitt zu bilden und zunächst nur den – endgültig hergestellten – Abschnitt Angerfeld straße abzurechnen, ist rechtswidrig.

46
Der beitragsfähige Erschließungsaufwand wird für die einzelne Erschließungsanlage ermittelt (§ 130 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 BauGB), es sei denn die Gemeinde entscheidet sich wirksam dafür, ihn für bestimmte Abschnitte einer Erschließungsanlage (§ 130 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2, Satz 2 BauGB) oder für mehrere Anlagen, die für die Erschließung der Grundstücke eine Einheit bilden, insgesamt (§ 130 Abs. 2 Satz 3 BauGB) zu ermitteln. Um eine Teilstrecke einer Anbaustraße als Abschnitt abrechnungsmäßig zu verselbständigen, muss sie – neben anderen Voraussetzungen – grundsätzlich eine gewisse eigenständige Bedeutung als Verkehrsanlage haben. Sie muss nach ständiger Rechtsprechung von ihrem Umfang her – gleichsam stellvertretend – „Straße“ sein können. Sowohl die grundsätzliche Forderung einer gewissen selbständigen Bedeutung als auch das Verlangen einer Begrenzung nach örtlich erkennbaren Merkmalen oder rechtlichen Gesichtspunkten (vgl. § 130 Abs. 2 Satz 2 BauGB) sind letzten Endes darauf ausgerichtet, willkürliche Abschnittsbildungen zu verhindern (BayVGH, U.v. 13.4.2017 – 6 B 14.2720 – juris Rn. 26 m.w.N.). Es soll nicht eine einheitliche Straße gewissermaßen zu einem Flickenteppich werden und damit eine dem Erschließungsbeitragsrecht fremde Atomisierung des Begriffs der beitragsfähigen Erschließungsanlage eintreten (vgl. BayVGH, B.v. 23.2.2015 – 6 B 14.2435 – juris Rn. 18 m.w.N.). Zur Beurteilung ist auch in diesem Zusammenhang als Orientierungshilfe auf die oben genannte 100-m-Regel zurückzugreifen, die zur Abgrenzung zwischen selbstständigen und unselbstständigen Stichstraßen dient (BayVGH, U.v. 13.4.2017 – 6 B 14.2720 – juris Rn. 32; vgl. auch OVG LSA, B.v. 11.12.2007 – 4 L 154.05 – KStZ 2008, 114; BayVGH, B.v. 9.7.2013 – 6 ZB 12.1781 – juris Rn. 8).

47
Danach entspricht die von der Beklagten beschlossene Abschnittsbildung mit einer abrechnungsmäßigen Verselbstständigung der Tannen straße nicht den gesetzlichen Anforderungen. Die 72 m lange, geradaus verlaufende Stichstraße ist aus den bereits dargelegten Gründen trotz der (mäßig) verdichteten Bebauung an der Nordseite nur ein unselbstständiges Anhängsel des Hauptzugs der Angerfeld straße. Damit kann sie auch nicht isoliert als Abschnitt abgerechnet werden. Gerade bei unselbstständigen Stichstraßen hat das Verbot der Abschnittsbildung zur Vermeidung eines erschließungsbeitragsrechtlichen Flickenteppichs besonderes Gewicht, um eine zufällige Verschiebung der Beitragsbelastungen zwischen den Anliegern an der Haup straße einerseits und an der funktional abhängigen Stichstraße andererseits zu vermeiden.

48
Ist die Angerfeld-/Tannen straße aus diesen Gründen noch nicht endgültig hergestellt, bedarf es keiner Entscheidung, ob die übrigen Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Erschließungsbeitragspflichten erfüllt sind. Insbesondere kann dahinstehen, ob die Straße bei einer Zusammenschau der Festsetzungen des Bebauungsplans „Ahorn straße“ und der beiden bebauungsplanersetzenden Abwägungsbeschlüsse vom 29. September 2020 und 18. Juni 2024 rechtmäßig hergestellt wurde.

49

4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Der Ausspruch über ihre vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

50
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.