

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Erschließungs-, Erschließungsbeitrags- und Straßenbau-
beitragsrecht

Sachgebietsergänzung:

Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag

Rechtsquelle/n:

VwGO

§ 113 Abs. 1 Satz 1, § 137 Abs. 1 Nr. 1

BauGB

§ 9 Abs. 1 Nr. 20, § 127 Abs. 2 Nr. 1 und 4, § 129 Abs. 1 Satz 1,

§ 130 Abs. 2 Satz 3, § 131 Abs. 1 Satz 1, § 133 Abs. 3 Satz 1

GG

Art. 14 Abs. 1

Titelzeile:

Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag

Leitsätze:

1. Eine nach natürlicher Betrachtungsweise einheitliche Erschließungsanlage kann im Einzelfall in erschließungsbeitragsrechtlich unterschiedlich zu behandelnde Einzelanlagen zerfallen, wenn sie nur auf einer Teilstrecke im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB zum Anbau bestimmt ist (im Anschluss an BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996 - 8 C 32.95 - BVerwGE 102, 294 ff.). Dies gilt grundsätzlich auch in Fällen, in denen die angrenzenden Grundstücke zwar bebaubar sind, die Erschließungsanlage aber nach den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht das hergibt, was für die zulässige bauliche Nutzung an Erschließung erforderlich ist.

2. Unbeschadet dessen kann eine nicht zum Anbau bestimmte Teilstrecke, die im Wesentlichen aus unselbständigen Parkflächen im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 4 BauGB besteht, dann beitragsfähig sein, wenn diese erforderlich sind, um die durch die zum Anbau bestimmte Teilstrecke erschlossenen Bauflächen entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen (§ 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB).

Urteil des 9. Senats vom 6. Februar 2020 - BVerwG 9 C 9.18

I. VG Schleswig vom 8. November 2016

Az: VG 9 A 156/15

II. OVG Schleswig vom 31. Mai 2018

Az: OVG 2 LB 2/17





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 9.18
OVG 2 LB 2/17

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. Januar 2020
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler, Dr. Martini und
Dr. Dieterich und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Sieveking

am 6. Februar 2020 für Recht erkannt:

Das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 31. Mai 2018 wird geändert. Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 8. November 2016 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungs- und des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen seine Heranziehung zu Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag für die Straße "Zum Steilufer" in der Gemeinde Sierksdorf.
- 2 Er ist zu 1/105 Miteigentümer des 78 720 m² großen Grundstücks Flurstück 7/70, Flur 3 der Gemarkung Wintershagen. Das Grundstück des Klägers liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 11 der Gemeinde Sierksdorf, der ausschließlich dieses Grundstück überplant und dafür das Sondergebiet "Freizeit- und Familienpark (Mare Balticum)" festsetzt. Dieses soll unter anderem dem ferienmäßigen Wohnen und den Anlagen und Einrichtungen des Hansa-Parks dienen. Zulässig sind insbesondere Anlagen und Einrichtungen des Beherbergungsgewerbes und Stellplätze für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf.

- 3 Das Grundstück des Klägers grenzt nordöstlich an die Straße "Zum Steilufer" an. Südwestlich der Straße befindet sich der Ferienpark Sierksdorf, der im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 3 der Gemeinde Sierksdorf liegt.
- 4 Auf Grund eines entsprechenden Beschlusses der Gemeindevertretung vom 11. Dezember 2014 wurde die bei der Errichtung des Ferienparks Sierksdorf als Baustraße angelegte Straße "Zum Steilufer" durchgehend in Pflasterbauweise als Erschließungsanlage hergestellt. Die Straße setzt die Straße "Am Fahrenkrog" zunächst nach Norden fort und trifft nach 20 m auf die Zufahrt zum Grundstück des Klägers. Von diesem Straßenstück (Teilstück 1) zweigt ein 250 m langer Einbahnstraßenring ab (Teilstück 2), der in seiner südwestlichen Hälfte beidseitig und in seiner zum Teilstück 1 zurückführenden nordöstlichen Hälfte einseitig über Parkflächen verfügt. Am östlichen Ende des Einbahnstraßenrings zweigt ein weiteres 120 m langes Straßenstück nach Osten ab, das den Einbahnstraßenring mit der Strandpromenade verbindet und nach 20 m in eine Fußgängerzone übergeht (Teilstück 3). Die Schlussabnahme erfolgte am 8. Juli 2015. Die gesamte Straße "Zum Steilufer" wurde mit Verfügung vom 6. August 2015 als Ortsstraße gewidmet.
- 5 Mit Bescheid vom 8. Mai 2015 zog der Beklagte den Kläger zu Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag in Höhe von 3 581,03 € heran. Den Widerspruch des Klägers wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 3. August 2015 zurück.
- 6 Während des Klageverfahrens hob der Beklagte mit Teilaufhebungsbescheid vom 7. Januar 2016 den Vorausleistungsbescheid in Höhe von 36,42 € auf und setzte die Vorausleistung auf 3 544,61 € fest.
- 7 Mit Urteil vom 8. November 2016 hat das Verwaltungsgericht den Vorausleistungsbescheid in der Gestalt des Widerspruchsbescheids und des Änderungsbescheids vom 7. Januar 2016 aufgehoben, soweit er Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag von mehr als 263,72 € festsetzt. Als beitragsfähige Erschließungsanlage sah es lediglich das Teilstück 1 von der Straße "Am Fahrenkrog" bis zur Zufahrt zum Grundstück des Klägers an.

- 8 Das Oberverwaltungsgericht hat den Vorausleistungsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheids und des Änderungsbescheids vom 7. Januar 2016 insoweit aufgehoben, als darin eine Vorausleistung von mehr als 2 478,88 € festgesetzt worden ist.
- 9 Anders als das Verwaltungsgericht sah das Berufungsgericht den Einbahnstraßenring einschließlich des Teilstücks 1 als beitragsfähige Erschließungsanlage an. Mangels entsprechender Widmung handele es sich insoweit nicht um eine selbständige Parkfläche, sondern um eine Anbaustraße. Die Rechtsprechung, nach der eine einheitliche Erschließungsanlage in erschließungsbeitragsrechtlich unterschiedlich zu beurteilende Teilanlagen zerfalle, wenn eine zum Anbau bestimmte Teilstrecke in eine beidseitig nicht zum Anbau bestimmte Teilstrecke übergehe, sei nicht anwendbar. Der Erschließungsaufwand sei zwar um die Kosten der Verkehrszeichen zu kürzen. Der verbleibende Aufwand sei aber ungeachtet der etwaigen Nutzung der Parkmöglichkeiten durch Strandbesucher erforderlich. Zum Aufwand für das Teilstück 3 der Straße "Zum Steilufer" könne der Kläger nicht herangezogen werden.
- 10 Zur Begründung seiner vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision macht der Kläger insbesondere geltend, er könne nur zu den Kosten der Herstellung des 20 m langen Teilstücks 1 herangezogen werden. Die einheitliche Anlage, die dieses nach natürlicher Betrachtungsweise mit dem Einbahnstraßenring bilde, zerfalle aus rechtlichen Gründen in das zum Anbau bestimmte Teilstück 1 und den nach den Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. 11 nicht zum Anbau bestimmten Einbahnstraßenring. Dessen Parkflächen seien zur Erschließung des Grundstücks des Klägers mangels Stellplatzbedarfs nicht erforderlich.
- 11 Der Kläger beantragt,
- das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 31. Mai 2018 zu ändern und die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 8. November 2016 zurückzuweisen.

12 Der Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

13 Er verteidigt das angefochtene Urteil.

II

14 Die zulässige Revision ist begründet. Das Berufungsurteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO; 1.). Das Bundesverwaltungsgericht kann insoweit in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO; 2.).

15 1. Soweit das Urteil des Oberverwaltungsgerichts der Berufung stattgegeben und das erstinstanzliche Urteil abgeändert hat, beruht es auf der Verletzung von Bundesrecht. Die Berufung des Beklagten ist insgesamt als unbegründet zurückzuweisen.

16 Der Vorausleistungsbescheid ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO), soweit er vom Verwaltungsgericht aufgehoben worden ist. Er findet insoweit keine Rechtsgrundlage in § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Danach können für ein Grundstück, für das eine Beitragspflicht nicht oder nicht in vollem Umfang entstanden ist, Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag bis zur Höhe des voraussichtlichen endgültigen Erschließungsbeitrags verlangt werden, wenn mit der Herstellung der Erschließungsanlagen begonnen worden ist und die endgültige Herstellung der Erschließungsanlagen innerhalb von vier Jahren zu erwarten ist. Die Annahme des Berufungsgerichts, nicht das Teilstück 1 der Straße "Zum Steilufer", sondern der Einbahnstraßenring zusammen mit diesem Teilstück stelle die beitragsfähige Erschließungsanlage dar, beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (a). Das Urteil stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (b).

- 17 a) Die Erschließungsanlage, für die nach § 133 Abs. 3 Satz 1 BauGB Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag erhoben werden können, umfasst entgegen der Ansicht des Berufungsgerichts nur das Teilstück 1 der Straße "Zum Steilufer".
- 18 aa) Mit Bundesrecht im Einklang steht es allerdings, dass das Oberverwaltungsgericht dieses Straßenstück und den Einbahnstraßenring gemeinsam nach natürlicher Betrachtungsweise als einheitliche Erschließungsanlage (aaa) und zum Anbau bestimmte öffentliche Straße im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB beurteilt hat (bbb).
- 19 aaa) Maßgebend für die Beurteilung der Frage, wo eine selbständige Erschließungsanlage beginnt und endet, ist ausgehend von einer natürlichen Betrachtungsweise das durch die tatsächlichen Gegebenheiten geprägte Erscheinungsbild. Es kommt danach weder auf die Parzellierung noch auf eine einheitliche oder unterschiedliche Straßenbezeichnung an. Maßgeblich sind vielmehr die tatsächlichen Verhältnisse, wie sie z.B. durch die Straßenführung, Straßenbreite, Straßenlänge und Straßenausstattung geprägt werden und sich einem unbefangenen Beobachter bei natürlicher Betrachtungsweise darstellen. Unterschiede, die jeden der Straßenteile zu einem augenfällig abgegrenzten Element des öffentlichen Straßennetzes machen, kennzeichnen jeden dieser Straßenteile als eine eigene Erschließungsanlage. Erforderlich ist eine Würdigung aller dafür relevanten Umstände (stRspr, vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 21. September 1979 - 4 C 55.76 - Buchholz 406.11 § 130 BBauGB Nr. 24 S. 25, vom 25. Februar 1994 - 8 C 14.92 - BVerwGE 95, 176 <185>, vom 10. Juni 2009 - 9 C 2.08 - BVerwGE 134, 139 Rn. 16, 18 und vom 7. März 2017 - 9 C 20.15 - BVerwGE 158, 163 Rn. 12).
- 20 Dies zugrunde gelegt, hat das Oberverwaltungsgericht den Einbahnstraßenring (Teilstück 2) mitsamt dem die Zufahrt zum klägerischen Grundstück gewährleisteten Teilstück 1 der Straße ohne Verstoß gegen Bundesrecht als einheitliche Erschließungsanlage beurteilt. Nach seinen Feststellungen, gegen die der Kläger keine Revisionsgründe vorgebracht hat und an die das Bundesverwaltungsgericht deshalb nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden ist, wird ein Fahrzeug, das sich auf dem Teilstück 1 auf das Grundstück des Klägers zubewegt, entlang eines

kurz nach dem Ende der Straße "Am Fahrenkrog" beginnenden Fußwegs in einer Kurve in den Einbahnstraßenring hineingeführt. Aus dem Einbahnstraßenring hinaus wird es in einer weiteren Kurve mit Bordsteinkanten auf das geradlinige Teilstück 1 zugeleitet. Diese Feststellungen tragen die Schlussfolgerung, dass sich das 20 m lange Teilstück 1 aus der Sicht eines unbefangenen Betrachters nach der vorhandenen Straßenführung als Teil des Einbahnstraßenrings darstellt. Dies stellt der Kläger auch nicht in Frage.

- 21 Bundesrechtlich nicht zu beanstanden ist auch, dass das Oberverwaltungsgericht das vom östlichen Ende des Einbahnstraßenrings abzweigende Teilstück 3 nach natürlicher Betrachtungsweise nicht als Bestandteil des Einbahnstraßenrings, sondern als erschließungsrechtlich selbständige Anlage eingestuft hat. Auch diese tatrichterliche Würdigung beruht auf der zutreffenden Anwendung der bundesrechtlichen Maßstäbe und wird von der Revision nicht angegriffen.
- 22 bbb) Mit Bundesrecht im Einklang steht es im Ergebnis auch, dass das Berufungsgericht den mit Parkflächen ausgestatteten Einbahnstraßenring einschließlich des Teilstücks 1 der Straße "Zum Steilufer" nicht als nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendige Parkflächen (selbständige Parkflächen) im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 4 Alt. 2 BauGB, sondern als zum Anbau bestimmte öffentliche Straße im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB beurteilt hat.
- 23 Offenbleiben kann insoweit, ob die Annahme selbständiger Parkflächen bereits deshalb ausgeschlossen ist, weil die gesamte Straße "Zum Steilufer" zwar als Ortsstraße gewidmet wurde, es aber an einer ausdrücklichen eigenen Widmung als Parkplatz fehlt (zum Widmungserfordernis für selbständige Parkflächen vgl. Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 10. Aufl. 2018, S. 241 § 12 Rn. 90; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 127 Rn. 30).
- 24 Denn jedenfalls sind selbständige Parkflächen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Regelfall keine beitragsfähigen Erschließungsanlagen, weil sie nur ausnahmsweise ihrer Erschließungsfunktion nach einem Ab-

rechnungsgebiet zuzuordnen sind, das hinsichtlich des Kreises der erschlossenen Grundstücke hinreichend genau und überzeugend abgegrenzt werden kann (BVerwG, Urteil vom 24. September 1987 - 8 C 75.86 - BVerwGE 78, 125 <127 ff.>). Einen solchen Ausnahmefall hat das Oberverwaltungsgericht nicht festgestellt, und er liegt auch offensichtlich nicht vor. Im Übrigen kann es sich bei Parkplätzen nur dann um selbständige Parkflächen im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 4 Alt. 2 BauGB handeln, wenn damit ausschließlich Abstellplätze für Fahrzeuge geschaffen werden sollen. Ist die Verkehrsanlage hingegen auch zum Anbau bestimmt, so sind die Parkflächen Bestandteil einer Anbaustraße im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB und stellen sich deshalb als unselbständige Parkflächen nach § 127 Abs. 2 Nr. 4 Alt. 1 BauGB dar (vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 27. September 1972 - III A 667/70 - KStZ 1973, 240 <241>; Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand September 2019, § 127 Rn. 18a).

- 25 Dies zugrunde gelegt, handelt es sich beim Einbahnstraßenring einschließlich des Teilstücks 1 der Straße "Zum Steilufer" nicht um selbständige Parkflächen, sondern um eine zum Anbau bestimmte öffentliche Straße, deren Bestandteil die entlang des Einbahnstraßenrings gelegenen unselbständigen Parkflächen sind.
- 26 Zum Anbau bestimmt ist eine Straße, wenn an ihr tatsächlich gebaut werden kann und rechtlich gebaut werden darf, sie den angrenzenden Grundstücken also die Bebaubarkeit vermittelt, indem sie das hergibt, was für deren zulässige Bebauung an Erschließung erforderlich ist (BVerwG, Urteile vom 23. Mai 1973 - 4 C 19.72 - Buchholz 406.11 § 127 BBauG Nr. 15 S. 25, vom 2. Juli 1982 - 8 C 28.81 u.a. - BVerwGE 66, 69 <72 f.> und vom 3. Juni 1983 - 8 C 70.82 - BVerwGE 67, 216 <218>). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Der Bebauungsplan Nr. 11 der Gemeinde Sierksdorf setzt für das angrenzende Grundstück des Klägers sowohl eine bauliche Nutzung als auch eine Zufahrt zum Teilstück 1 der Straße "Zum Steilufer" fest.
- 27 bb) Gleichwohl verletzt das Urteil Bundesrecht, soweit es nicht nur das Teilstück 1, sondern die gesamte, bei natürlicher Betrachtungsweise den Einbahnstraßenring mitumfassende einheitliche Straße als beitragsfähig ansieht. Denn

der Einbahnstraßenring als solcher ist aus rechtlichen Gründen nicht Teil der beitragsfähigen Anbaustraße.

- 28 aaa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine nach natürlicher Betrachtungsweise einheitliche Erschließungsanlage im Einzelfall aus rechtlichen Gründen in erschließungsbeitragsrechtlich unterschiedlich zu beurteilende Einzelanlagen zerfallen, wenn sie nur auf einer Teilstrecke im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB zum Anbau bestimmt ist. Die Anbaubestimmung und die Eigenschaft als beitragsfähige Erschließungsanlage enden unter anderem dann, wenn der Straße nicht nur für eine unter dem Blickwinkel des Erschließungsbeitragsrechts nicht ins Gewicht fallende Teilstrecke die Bestimmung zum Anbau fehlt. Eine nicht anbaubare Teilstrecke fällt von ihrer Ausdehnung her erschließungsbeitragsrechtlich ins Gewicht mit der Folge, dass die Straße dort, wo sie in diese Teilstrecke übergeht, ihre Eigenschaft als beitragsfähige Anbaustraße verliert, wenn sie - erstens - selbst den Eindruck einer gewissen erschließungsrechtlichen Selbständigkeit vermittelt und - zweitens - im Verhältnis zu der Verkehrsanlage insgesamt nicht von lediglich untergeordneter Bedeutung ist (BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996 - 8 C 32.95 - BVerwGE 102, 294 <298 f.>).
- 29 Den Eindruck einer gewissen Selbständigkeit vermittelt eine beidseitig nicht anbaubare Teilstrecke dabei, wenn sie mehr als 100 m lang ist (BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996 - 8 C 32.95 - BVerwGE 102, 294 <300 f.>; Beschluss vom 25. April 2000 - 11 B 46.99 - Buchholz 406.11 § 127 BauGB Nr. 90 S. 2). Im Verhältnis zu der Verkehrsanlage insgesamt nicht von lediglich untergeordneter Bedeutung ist die betreffende Teilstrecke, wenn etwa ein Fünftel oder mehr einer Verkehrsanlage beidseitig nicht zum Anbau bestimmt ist (BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996 a.a.O. <301>).
- 30 bbb) Dies zugrunde gelegt, zerfällt die nach natürlicher Betrachtungsweise einheitliche Verkehrsanlage in das Teilstück 1 der Straße "Zum Steilufer" als nach § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB beitragsfähige Anbaustraße und den nicht beitragsfähigen Einbahnstraßenring.

31 (1) Der Einbahnstraßenring ist nicht im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB zum Anbau bestimmt. Weder für das nordöstlich allein an ihn angrenzende Grundstück des Klägers noch für die an der gegenüberliegenden südwestlichen Straßenseite gelegenen Grundstücke des Ferienparks gibt er das her, was für die zulässige Bebauung dieser Grundstücke an Erschließung erforderlich ist (vgl. hierzu BVerwG, Urteile vom 2. Juli 1982 - 8 C 28.81 u.a. - BVerwGE 66, 69 <73> und vom 3. Juni 1983 - 8 C 70.82 - BVerwGE 67, 216 <218>). Hierfür muss die Straße in der Regel zumindest die Möglichkeit eröffnen, mit Personen- und Versorgungsfahrzeugen bis an die Grenze oder bis zur Höhe des Grundstücks heranzufahren und es von dort aus zu betreten (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 7. März 2017 - 9 C 20.15 - BVerwGE 158, 163 Rn. 39; Beschluss vom 14. August 1997 - 8 B 171.97 - juris Rn. 5). Daran fehlt es hier. Denn nach den Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. 11 der Gemeinde Sierksdorf können die an den Einbahnstraßenring angrenzenden Grundstücke von dort nicht betreten werden. Auf der nordöstlichen Seite des Einbahnstraßenrings setzt der Bebauungsplan für den gesamten Straßenverlauf Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft als Sammelausgleich für das Plangebiet fest (§ 9 Abs. 1 Nr. 20, § 9 Abs. 1a BauGB). Die Flächen sind nach Nr. 6.3 der textlichen Festsetzungen dicht mit Gehölzen zu bepflanzen. Dabei ist je angefangenen 100 m² Fläche mindestens ein Baum und je m² mindestens ein Strauch zu pflanzen. Ein Betreten der angrenzenden Grundstücke vom Einbahnstraßenring aus ist damit ausgeschlossen. Auf der südwestlichen Seite sind Anpflanzgebote gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB festgesetzt, zudem sind für diesen Bereich Ein- und Ausfahrten ausgeschlossen.

32 Nichts anderes folgt daraus, dass der nach Art. 14 Abs. 1 GG eigentumsrechtlich geschützte Anliegergebrauch einen Anpflanzungsgebote durchbrechenden Anspruch auf Zugang zu einer öffentlichen Verkehrsanlage begründen kann, wenn ein Grundstück für seine bebauungsrechtliche Nutzbarkeit auf die betreffende Straße angewiesen ist (BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996 - 8 C 32.95 - BVerwGE 102, 294 <302 f.>). Denn weder das nordöstlich gelegene Grundstück des Klägers noch die südwestlich angrenzenden Grundstücke des Ferienparks sind im Hinblick auf ihre nach den Bebauungsplänen Nr. 11 und Nr. 3 in der

Fassung der 12. Änderung anderweitig gewährleistete Erschließung für ihre bebauungsrechtliche Nutzbarkeit auf einen Zugang zum Einbahnstraßenring angewiesen.

- 33 Soweit der Beklagte aus dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. November 1994 - 8 B 171.94 - (Buchholz 406.11 § 131 BauGB Nr. 95 S. 34 ff.) herleitet, dass die Festsetzung von Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB einem Betreten der betreffenden Grundstücke von der Straße aus nicht entgegensteht, trägt dies nicht. Denn der Beschluss betrifft allein die Frage, ob die Festsetzung privater Grünflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB Einfluss auf den Umfang der erschlossenen Grundstücksflächen bei der Verteilung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands auf die erschlossenen Grundstücke nach § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB hat.
- 34 (2) Der Einbahnstraßenring erfüllt auch die Voraussetzungen, unter denen eine nicht anbaubare Teilstrecke von ihrer Ausdehnung her als erschließungsbeitragsrechtlich ins Gewicht fallend angesehen werden kann. Er ist mit einer Länge von 125 m je Richtung und einer Gesamtlänge von 250 m deutlich länger als die für seine erschließungsrechtliche Selbständigkeit erforderlichen 100 m. Damit ist außerdem deutlich mehr als ein Fünftel der nur um das 20 m lange Teilstück 1 längeren einheitlichen Verkehrsanlage beidseitig nicht zum Anbau bestimmt.
- 35 ccc) Dem Ergebnis, dass der Einbahnstraßenring als solcher nicht beitragsfähig ist, steht unter den hier vorliegenden Umständen auch nicht entgegen, dass die angrenzenden Grundstücke nach den Festsetzungen der für sie geltenden Bebauungspläne Nr. 3 und Nr. 11 an sich bebaubar sind.
- 36 Zwar endet die Anbaubestimmung einer einheitlichen Straße nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unter anderem dann, wenn sie nicht nur für eine unter dem Blickwinkel des Erschließungsbeitragsrechts nicht ins Gewicht fallende Teilstrecke in den Außenbereich einmündet oder durch ein auf Grund entsprechender Festsetzungen beidseitig der Bebauung entzogenes Bebauungsplangebiet verläuft (BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996 - 8 C 32.95 - BVerwGE 102, 294 <298>), die angrenzenden Grundstücke also schon

kein Bauland darstellen. Dieser Rechtsprechung liegt der Gedanke zugrunde, dass eine öffentliche Straße im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB nur zum Anbau bestimmt ist, wenn und soweit sie die an sie angrenzenden Grundstücke nach Maßgabe der §§ 30 ff. BauGB bebaubar macht (BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996 a.a.O. <298>). An der Anbaubestimmung eines Straßenstücks fehlt es aber nicht nur, wenn die angrenzenden Grundstücke wegen ihrer Außenbereichslage nicht bebaubar sind oder durch die Festsetzungen eines Bebauungsplans einer Bebauung schlechthin entzogen sind, sondern auch dann, wenn die Straße nicht das hergibt, was für die an sich zulässige Bebauung der Grundstücke an Erschließung erforderlich ist, weil diese nach den Festsetzungen des Bebauungsplans von der Straße aus nicht betreten werden können (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996 a.a.O. <301 ff.>). Denn in all diesen Fällen vermittelt die Straße den angrenzenden Grundstücken nicht die Bebaubarkeit. Sie verschafft ihnen deshalb nicht den über den Gemeinvorteil hinausgehenden spezifischen Erschließungsvorteil, der als Sondervorteil die Heranziehung der Grundstückseigentümer zu einem Erschließungsbeitrag rechtfertigt (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 1994 - 8 C 2.93 - BVerwGE 97, 62 <65>).

- 37 ddd) Entgegen der Ansicht des Berufungsgerichts ist die Rechtsprechung zu beidseitig nicht zum Anbau bestimmten Teilstrecken im vorliegenden Fall auch nicht deshalb unanwendbar, weil an die nicht zum Anbau bestimmte, 125 m lange nordöstliche Hälfte des Einbahnstraßenrings nur das Grundstück des Klägers angrenzt, das über eine Zufahrt zum Teilstück 1 verfügt und deshalb auch entlang des Einbahnstraßenrings bebaubar und tatsächlich bebaut ist. Denn die der Rechtsprechung zugrunde liegende Erwägung, dass eine öffentliche Straße im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB nur zum Anbau bestimmt ist, wenn und soweit sie die an sie angrenzenden Grundstücke nach Maßgabe der §§ 30 ff. BauGB bebaubar macht (BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996 - 8 C 32.95 - BVerwGE 102, 294 <298>), greift auch hier.
- 38 Zwar ist das Grundstück des Klägers trotz der fehlenden Anbaubestimmung des Einbahnstraßenrings bebaubar. Die Bebaubarkeit wird ihm aber nicht durch den Einbahnstraßenring vermittelt, der als letzter Teil der einheitlichen Erschließungsanlage hinter der Zufahrt zum Grundstück des Klägers angeordnet

ist und im Wesentlichen nur dazu dient, die unselbständigen Parkflächen anzubinden. Unter diesen Umständen gibt der Einbahnstraßenring auf Grund der Festsetzungen des Bebauungsplans nicht das her, was für die bauliche Nutzung des Grundstücks an verkehrsmäßiger Erschließung erforderlich ist. Der Sondervorteil, der die Heranziehung des Klägers zum Erschließungsaufwand rechtfertigt, wird ihm also nicht durch den Einbahnstraßenring, sondern allein durch das Teilstück 1 der Straße "Zum Steilufer" verschafft.

- 39 eee) Einer Einwendung der in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zu den nicht zum Anbau bestimmten Teilstrecken einer nach natürlicher Betrachtungsweise einheitlichen Straße auf eine derartige Teilstrecke, die im Wesentlichen aus unselbständigen Parkflächen (§ 127 Abs. 2 Nr. 4 Alt. 1 BauGB) besteht, kann allerdings entgegenstehen, dass diese erforderlich sind, um die durch die anbaubare Teilstrecke erschlossenen Bauflächen und die gewerblich zu nutzenden Flächen entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen (§ 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Unter dieser Voraussetzung zerfällt die nach den tatsächlichen Gegebenheiten einheitliche Verkehrsanlage nicht in erschließungsbeitragsrechtlich unterschiedlich zu behandelnde Teilflächen, sondern bleibt als einheitliche Anbaustraße insgesamt beitragsfähig. Ein solcher Fall liegt hier jedoch nicht vor.
- 40 (1) Durch das Merkmal der Erforderlichkeit in § 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB soll alles das vom beitragsfähigen Erschließungsaufwand ferngehalten werden, was nicht einen beitragspflichtigen Sondervorteil, sondern einen beitragsfreien Gemeinvorteil verschafft. Bei Anbaustraßen ist dies mit Blick auf Aufwendungen für einen Verkehr anzunehmen, dessen Bewältigung nicht von der Erschließungsfunktion einer solchen Anlage erfasst wird (BVerwG, Urteil vom 3. März 1995 - 8 C 25.93 - Buchholz 406.11 § 129 BauGB Nr. 28 S. 3).
- 41 Für die Beurteilung, ob eine Straße überhaupt und nach Art und Umfang im Sinne von § 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB erforderlich ist, ist der Gemeinde ein weiterer Entscheidungsspielraum zuzubilligen. Durch das Merkmal der Erforderlichkeit wird lediglich eine äußerste Grenze markiert, die erst überschritten ist, wenn die von der Gemeinde im Einzelfall gewählte Lösung sachlich schlechthin unvertretbar ist, wenn es also nach Lage der Dinge mit Blick vor allem auf die durch

diese Anlage erschlossenen Grundstücke und ihre bisherige Erschließungssituation keine sachlichen Gründe für eine Abwälzung der für die in Rede stehende Anbaustraße angefallenen Kosten in dem von der Gemeinde für richtig gehaltenen Umfang gibt. Die Gemeinde darf eine Lösung dann für erforderlich halten, wenn sie unter dem Blickwinkel der bestehenden Erschließungssituation der durch die Anlage erschlossenen Grundstücke als angemessen angesehen werden kann, d.h. für sie im Hinblick auf die Erschließungssituation der erschlossenen Grundstücke sachlich einleuchtende Gründe sprechen. Sind solche Gründe nicht ohne Weiteres ersichtlich, obliegt es der Gemeinde, sie aufzuzeigen. Gelingt ihr dies nicht, geht das zu ihren Lasten (BVerwG, Urteil vom 3. März 1995 - 8 C 25.93 - Buchholz 406.11 § 129 BauGB Nr. 28 S. 3 f.).

42 (2) Dies zugrunde gelegt, sind die Parkflächen entlang des Einbahnstraßenrings zur Nutzung des Grundstücks des Klägers nach den baurechtlichen Vorschriften nicht erforderlich.

43 (a) Sie sind entgegen der Ansicht des Berufungsgerichts nicht deshalb der Erschließungssituation des klägerischen Grundstücks angemessen, weil nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Parkstreifen an städtischen Straßen als für die Erschließung erforderlich angesehen und bis zu einem Zehntel der auf den erschlossenen Grundstücken nutzbaren Geschossfläche für zulässig erachtet worden sind (BVerwG, Urteil vom 5. September 1969 - 4 C 67.68 - Buchholz 406.11 § 128 BBauG Nr. 5 S. 5 f.). Diese Rechtsprechung bezieht sich auf die Erschließungssituation in großstädtischen Bereichen. Sie ist auf Ferienparks, in denen die erforderlichen Stellplätze auf dem erschlossenen Grundstück selbst vorhanden sind, nicht übertragbar.

44 (b) Auch im Übrigen sind keine einleuchtenden Gründe aufgezeigt, die vor dem Hintergrund der bisherigen Erschließungssituation des klägerischen Grundstücks für die Anlegung der Parkplätze entlang des Einbahnstraßenrings sprechen.

45 Nach den Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. 11 sind Stellplätze für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf auf dem Grundstück des

Klägers selbst zulässig (Nr. 1.1 der textlichen Festsetzungen). Nach Nr. 3.4.2 seiner Begründung sind Stellplätze für den privaten ruhenden Verkehr auf dem jeweiligen Baugrundstück unterzubringen. Insoweit besteht für die Anlegung weiterer Stellplätze außerhalb des Sondergebiets kein sachlich einleuchtender Grund.

- 46 Dementsprechend steht die Schaffung solcher Parkplätze nach Nr. 1.1 der Begründung zum Bebauungsplan Nr. 3, 12. Änderung, im Zusammenhang mit der Umgestaltung der Strandpromenade, die eine Anpassung der Planungsinhalte hauptsächlich in Bezug auf Park- und Stellplatzflächen erforderlich macht. Die Parkplätze dienen dabei nach Nr. 4 der Begründung Strandbesuchern zum Abstellen ihrer Fahrzeuge. Daran knüpft der Bebauungsplan Nr. 11 nach Nr. 3.4.2 seiner Begründung an und passt die für die Parkplätze benötigte Fläche an die inzwischen vorliegende Ausbauplanung an. Als Stellplätze für Strandbesucher sind die Parkplätze entlang des Einbahnstraßenrings aber für die Erschließungssituation das Grundstück des Klägers ohne Bedeutung. Sie verschaffen ihm keinen Sondervorteil, sondern dienen allein der Allgemeinheit.
- 47 Ein im Hinblick auf die (bisherige) Erschließungssituation des Grundstücks einleuchtender Grund für die Anlegung der Parkplätze liegt auch nicht darin, dass sich nach den Feststellungen des Berufungsgerichts auf dem Grundstück des Klägers ein weiterer Zugang zum Hansa-Park befindet, der über den auf dem Grundstück gelegenen Leuchtturm erfolgt und nicht nur für auf dem Grundstück wohnende Feriengäste, sondern für die Allgemeinheit geöffnet ist. Denn auch insoweit sind die Parkplätze entlang des Einbahnstraßenrings nicht erforderlich, um die Bauflächen entsprechend den baurechtlichen Vorschriften nutzen zu können.
- 48 Der Zugang zum Hansa-Park ist bauplanungsrechtlich nicht gesichert. Zwar sieht der Bebauungsplan den Leuchtturm, von dem aus eine Brücke zum Hansa-Park führt, als Brücken- und Aussichtsturm vor und lässt in Nr. 2.4 der textlichen Festsetzungen dafür eine Überschreitung der sonst im Baugebiet zulässigen Gebäudehöhe zu. Der Bebauungsplan Nr. 3, 1. Änderung, der das Gelände des Hansa-Parks betrifft, enthält hingegen keine Festsetzungen zu einem entsprechenden Brückenbauwerk auf dem Hansa-Park-Gelände. Im Übrigen ist

zwischen den Beteiligten unstrittig, dass der Zugang zum Hansa-Park bis zur Anlegung der Parkflächen am Einbahnstraßenring ausschließlich von den auf dem Grundstück des Klägers wohnenden Feriengästen genutzt wurde. Er löste damit im Einklang mit den planerischen Vorstellungen der Gemeinde, wie sie in den Bebauungsplänen Nr. 11 und Nr. 3, 12. Änderung, ihren Niederschlag gefunden haben, im Hinblick auf die Erschließungssituation des Grundstücks des Klägers keinen Parkplatzbedarf aus, der über die dort ohnehin vorhandenen Stellplätze hinausging.

- 49 cc) Auf der fehlerhaften Einbeziehung des Einbahnstraßenrings in die beitragsfähige Anbaustraße beruht das Urteil. Ohne den Bundesrechtsverstoß hätte das Obergericht in Übereinstimmung mit dem erstinstanzlichen Urteil als beitragsfähige Erschließungsanlage nur das Teilstück 1 der Straße "Zum Steilufer" angesehen und dementsprechend in die Berechnung der Vorausleistungen nur den Erschließungsaufwand für dieses Straßenstück einbezogen. Dies hätte zur vollständigen Zurückweisung der Berufung des Beklagten geführt.
- 50 b) Das Berufungsurteil stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar. Insbesondere ist die Berufung des Beklagten nicht deshalb teilweise begründet, weil der Bemessung der Vorausleistungen neben dem Erschließungsaufwand für das Teilstück 1 auch der Erschließungsaufwand für das Teilstück 3 hätte zugrunde gelegt werden müssen.
- 51 aa) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, dass das Grundstück des Klägers nicht zu den von diesem Straßenstück erschlossenen Grundstücken gehört, auf die der ermittelte beitragsfähige Erschließungsaufwand nach § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB verteilt wird.
- 52 Soweit das Bebauungsrecht um der Bebaubarkeit willen nicht andere Anforderungen an seine verkehrliche Erreichbarkeit stellt, ist ein Grundstück grundsätzlich durch eine Anbaustraße erschlossen, wenn auf ihr mit Personen- und Versorgungsfahrzeugen bis an die Grenze oder bis zur Höhe des Grundstücks herangefahren und es von dort aus betreten werden kann (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 7. März 2017 - 9 C 20.15 - BVerwGE 158, 163 Rn. 39; Beschlüsse vom 14. August 1997 - 8 B 171.97 - juris Rn. 5 und vom 9. Januar 2013 - 9 B 33.12 -

Buchholz 406.11 § 127 BauGB Nr. 94 Rn. 5 m.w.N.). Gemäß Nr. 1.1 Satz 2 Nr. 4 der textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. 11, wonach die Stellplätze für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf auf dem Grundstück zulässig sind, erfordert das Bebauungsrecht hier sogar weitergehend, dass auf das Grundstück des Klägers heraufgefahren werden kann. Daran fehlt es in Bezug auf das Teilstück 3 der Straße "Zum Steilufer".

- 53 Das Grundstück des Klägers ist nach den Feststellungen des Berufungsgerichts zwar über einen Fußweg mit dem Teilstück 3 verbunden. Dieser ermöglicht aber nicht ein Herauffahren auf das Grundstück und gewährleistet zudem den Zugang auch nicht in rechtlich zulässiger Weise. Denn seine Anlegung widerspricht den Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. 11, der auch im Bereich des Teilstücks 3 entlang der gesamten Grenze zum Grundstück des Klägers Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft als Sammelausgleich für das Plangebiet festsetzt (§ 9 Abs. 1 Nr. 20, § 9 Abs. 1a BauGB). Dabei sind die Flächen so dicht mit Gehölzen zu bepflanzen, dass je angefangenen 100 m² Fläche mindestens ein Baum und je m² mindestens ein Strauch zu pflanzen ist (Nr. 6.3 der textlichen Festsetzungen). Sowohl ein Betreten als auch ein Herauffahren sind damit ausgeschlossen.
- 54 bb) Der Erschließungsaufwand für das Teilstück 3 durfte in die Vorausleistungen auch nicht nach § 130 Abs. 2 Satz 3 BauGB einbezogen werden.
- 55 Zwar kann der Erschließungsaufwand nach dieser Regelung für mehrere Anlagen, die für die Erschließung der Grundstücke eine Einheit bilden, insgesamt ermittelt werden. Dies ist bei den Teilstücken 1 und 3 der Straße "Zum Steilufer" jedoch nicht der Fall. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine Erschließungseinheit aus einer Hauptstraße und einer von ihr abzweigenden selbständigen Nebenstraße - Stich- oder Ringstraße - oder aus einer Hauptstraße und mehreren von ihr abzweigenden Nebenstraßen bestehen; die gemeinsame Abrechnung darf nicht zu einer Mehrbelastung der Anlieger der Hauptstraße führen (BVerwG, Urteil vom 12. Mai 2016 - 9 C 11.15 - BVerwGE 155, 171 Rn. 20 f. m.w.N.). Nach den mit Revisionsrügen nicht angegriffenen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 23 ff.) fehlt es hier jedenfalls an der zuletzt genannten Voraussetzung.

56 2. Das Bundesverwaltungsgericht kann in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO). Da weitere Feststellungen nicht erforderlich sind, ist die Sache entscheidungsreif.

57 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 2 VwGO.

Dr. Bier

Steinkühler

Dr. Martini

Dr. Dieterich

Sieveking

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 1 und 3 GKG auf 2 215,16 € festgesetzt.

Dr. Bier

Dr. Martini

Sieveking