

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 6.03
OVG 3 A 324/00

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 3. März 2004
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts H i e n und die
Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. S t o r o s t, Prof. Dr. R u b e l,
Dr. E i c h b e r g e r und Dr. N o l t e

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 31. Januar 2003 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Die Klägerin ist Eigentümerin eines Grundstücks an der nordöstlichen Seite der Stendaler Straße in Düsseldorf, das mit einem Wohnhaus bebaut ist. Sie wendet sich gegen ihre Heranziehung zu einem Erschließungsbeitrag für die Stendaler Straße, die zwischen der Rathenower Straße und der Fürther Straße in nordwestlicher Richtung verläuft.

Die Stendaler Straße ist, gemessen an der Straßenachse, 457,3 m lang. In den Jahren 1960 bis 1974 führte die Stadt Düsseldorf den Grunderwerb durch und baute die Straße in der Folgezeit mit einem Querprofil Gehweg-Fahrbahn-Gehweg und einer durchschnittlichen Breite von 11,06 m aus. Die Breite der Fahrbahn beträgt durchschnittlich 8,74 m, die der Gehwege auf der nordöstlichen Seite 2 m und auf der südwestlichen Seite 1,20 m. Die Bauarbeiten wurden mit der Plattierung des Gehwegs vor den Grundstücken Stendaler Straße 26 - 42 im Jahre 1992 abgeschlossen. Nach den Feststellungen in der Abschlussverfügung des Beklagten vom 20. Mai 1996 wurde die Straße in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bebauungsplänen ausgebaut. Die nordöstlich der Straße gelegenen Grundstücke sind als WR-Gebiet mit im Wesentlichen zwei- bis dreigeschossigen Wohnhäusern bebaut. Die Grundstücke auf der Südwestseite sind mit Ausnahme des (Eck-)Grundstücks In der Donk 66, auf dem sich eine Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe befindet, als öffentliche Grünfläche unterschiedlicher Art ausgewiesen (Grünanlage; Grünanlage mit Spielwiese; Bolzplatz) und werden entsprechend genutzt. Auf dieser südwestlichen Straßenseite befand sich bis in die 70-er Jahre hinein ein Kleingartengelände, das 1974/75 abgeräumt wurde, um einen städtebaulich wünschenswerten Zustand herzustellen. Der Bebauungsplan 6072/28 vom 1. März 1969 sah auf einem Großteil des abgeräumten Bereichs Wohnbebauung, im Übrigen eine Grünfläche vor. Mit dem Bebauungsplan 6072/39 vom 2. September 1989 wurde diese Planung geändert und nunmehr unter Verzicht auf eine Wohnbebauung auf den südwestlich der Stendaler Straße gelegenen Grundstücken - mit Ausnahme der Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung auf dem Grundstück In der Donk 66 - eine Nutzung als öffentliche

Grünfläche festgesetzt. Mit dieser Grünflächenfestsetzung sollte ein Ersatz für die zur Bebauung vorgesehene, südlich des Straßenzuges Rathenower Straße/In der Donk gelegene sog. Henkel-Wiese geschaffen werden.

Mit Bescheid vom 24. Mai 1996 setzte der Beklagte wegen der erstmaligen Herstellung der Stendaler Straße für das Grundstück der Klägerin einen Erschließungsbeitrag in Höhe von 8 317,39 DM fest. Unter Anrechnung von Zahlungen des Rechtsvorgängers der Klägerin in Höhe von 2 843,77 DM und 56,59 DM sowie eines Betrages von 707,35 DM für vom Rechtsvorgänger an die Stadt Düsseldorf abgetretenes Straßenland forderte der Beklagte von der Klägerin noch die Zahlung von 4 709,68 DM.

Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren hat die Klägerin Klage erhoben und die Höhe des Erschließungsbeitrages angegriffen: Im Zusammenhang mit der Änderung der Bebauungsplanung auf der südwestlichen Straßenseite habe sie das Planungsamt der Stadt schriftlich um Mitteilung gebeten, falls sich durch die Änderung des Bebauungsplans eine Änderung der Erschließungskosten ergebe. Da sie hierauf keine Antwort erhalten habe, sei sie davon ausgegangen, dass sich die Planänderung nicht auf den Erschließungskostenbeitrag auswirke. Der Beklagte müsse sie daher so stellen, als seien die Grundstücke auf der südwestlichen Straßenseite in die Aufwandsverteilung mit einzubeziehen. Zu Unrecht habe der Beklagte auch den im Zeitpunkt des Umlegungsverfahrens im Jahre 1965 maßgeblichen Wert des von ihrem Rechtsvorgänger abgetretenen Straßenlandes angerechnet. Nach dem Umlegungsbeschluss sei vielmehr der Wert zur Zeit der Beitragsabrechnung maßgeblich. Schließlich seien die von ihrem Rechtsvorgänger geleisteten Zahlungen nicht in voller Höhe - insgesamt 3 464,80 DM - angerechnet worden.

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat der Beklagte die Beitragsfestsetzung auf 7 770,07 DM und das Zahlungsgebot auf 4 162,36 DM ermäßigt, weil in die Aufwandsverteilung zusätzlich das über einen öffentlichen Wohnweg an die Stendaler Straße angebundene Grundstück Oranienburger Straße 15 - 19 einzubeziehen war. Insoweit haben die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt und hat das Verwaltungsgericht das Verfahren eingestellt.

Hinsichtlich des nicht erledigten Teils hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 22. November 1999 den Beitragsbescheid des Beklagten und dessen Widerspruchsbescheid insoweit aufgehoben, als darin ein 2 682,33 DM übersteigender Zahlungsbetrag gefordert wird. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, die Grundstücke entlang der südwestlichen Seite der Stendaler Straße seien mit Ausnahme des Eckgrundstücks In der Donk Nr. 66 nicht bebaubar, weil sie durch ihre Festsetzung im Bebauungsplan als öffentliche Grünfläche einer Bebauung entzogen seien. Bei dieser Sachlage sei der in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelte sog. Halbteilungsgrundsatz anwendbar, wonach nur die den bebaubaren Grundstücken zugewandte Hälfte der Straße den Begriff der beitragsfähigen Anbaustraße im Sinne des § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB erfülle. Die Anwendung dieses Grundsatzes habe hier zur Folge, dass die Kosten für Grunderwerb und Herstellung der auf der Südwestseite der Stendaler Straße gelegenen Gehwegflächen insoweit außer Ansatz bleiben müssten, als der Gehweg entlang der festgesetzten öffentlichen Grünflächen verlaufe. Dagegen seien die Kosten der vor dem Grundstück In der Donk 66 liegenden Gehwegfläche in die Aufwandsverteilung einzubeziehen, weil die Straße insoweit beidseitig anbaubar sei. Auch die Kosten für die Herstellung der Fahrbahn, der Entwässerung und Beleuchtung nähmen am Halbteilungsgrundsatz nicht teil, weil sich die Stadt insoweit auf das zur Erschließung der nordöstlichen, durchgehend anbaubaren Straßenseite Unerlässliche beschränkt habe. Gemäß diesen Überlegungen mindere sich der beitragsfähige Aufwand von 377 530,78 DM auf 305 620,38 DM. Da sämtliche von der Klägerin gegen die Veranlagung erhobenen Einwände nicht durchgriffen, ergebe sich noch eine Forderung von 2 682,33 DM.

Auf Antrag des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die Berufung gegen dieses Urteil mit Beschluss vom 9. März 2001 zugelassen. Die Klägerin hat keinen Berufungszulassungsantrag gestellt und sich der Berufung des Beklagten nicht angeschlossen.

Mit Urteil vom 31. Januar 2003 (NVwZ-RR 2003, S. 526) hat das Oberverwaltungsgericht die Berufung zurückgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, entsprechend der Würdigung des Verwaltungsgerichts sei die Stendaler Straße nur einseitig anbaubar, da die Festsetzung im geltenden Bebauungsplan Nr. 6072/39 eine Bau-

landeigenschaft der Grünflächen und insoweit eine Anbaubestimmung der Straße ausschließe. Die auf den Grünflächen vorhandenen Maschendrahtzaunanlagen, Bodenbefestigungen u.ä. seien als nur untergeordnete Bebauung beitragsrechtlich unbeachtlich. Die plangemäße Bebauung des Eckgrundstücks In der Donk Nr. 66 stelle die Bewertung der Südwestseite der Stendaler Straße als nicht anbaubar nicht ernstlich in Frage. Der Halbtteilungsgrundsatz erfasse nicht nur den Fall, dass eine Straße gerade wegen der Außenbereichslage von Grundstücken einseitig anbaubar sei. Darauf, ob eine künftige Umwandlung in Bauland bei Außenbereichsgrundstücken wahrscheinlicher sei als bei kraft Planfestsetzung unbebaubaren Grundstücken, komme es nicht entscheidend an. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts reiche für die Anwendbarkeit des Halbtteilungsgrundsatzes bereits die Möglichkeit einer Umwandlung in Bauland aus. Eine solche Möglichkeit sei der Gemeinde sowohl bei Außenbereichsgrundstücken durch Neuplanung als auch bei kraft Bebauungsplan unbebaubaren Grundstücken durch Planänderung eröffnet. Der vorliegende Fall weise zudem die Besonderheit auf, dass die Grundstücke an der Südwestseite der Stendaler Straße bis in die 80-er Jahre bebaut bzw. nach Maßgabe der damaligen Bebauungsplanung bebaubar gewesen seien und es auch hätten bleiben sollen. Die zum Verlust der Baulandeigenschaft führende Überplanung mit Grünflächen sei nur erfolgt, um Ersatz für die außerhalb der Abrechnungstrecke in der Nachbarschaft gelegene, zur Bebauung freigegebene sog. Henkel-Wiese zu schaffen, eine künftige Rückumwandlung dieser Flächen in Bauland erscheine von daher nicht ausgeschlossen.

Dem Verwaltungsgericht sei auch darin zuzustimmen, dass der Ausbau der Stendaler Straße jedenfalls wegen Anlegung des Gehweges auf der Südwestseite der Straße entlang den öffentlichen Grünflächen das Maß des aus Sicht der Grundstücke an der bebaubaren Straßenseite "Unerlässlichen" überschritten habe. Die insoweit in den Blick zu nehmenden örtlichen Gegebenheiten wie Straßenlänge und Straßenführung, Zahl der erschlossenen Grundstücke und Charakter des Baugebietes gäben nichts für die Annahme her, dass der Gehweg auch der Erschließung der Baugrundstücke dienen solle. Die Anbauentwicklung der Straße lasse vielmehr auf das Gegenteil schließen, weil der Gehweg vor den öffentlichen Grünflächen zwischen 1960 und 1974 zu einer Zeit angelegt worden sei, als die Straße gemäß den Bebauungsplänen 6072/29 und 6072/28 noch beidseitig anbaubar und angebaut

gewesen sei und auch künftig dem Erschließungsbedarf von Bauland auf beiden Straßenseiten habe genügen sollen. Als die Bebauungsplanung im Jahre 1989 geändert worden sei, habe die Stendaler Straße die Ausstattung mit beiden Gehwegen beibehalten, ebenso wie die weiter nördlich verlaufende Oranienburger Straße, die im Gegensatz zur Stendaler Straße aber beidseitig anbaubar geblieben sei. Die Regelung der beitragsfähigen Höchstbreite von Anbaustraßen in der Erschließungsbeitragsatzung präjudiziere das Ergebnis der Unerlässlichkeitsprüfung nicht. Eine Satzungsregelung könne schon deshalb, weil sie generell-abstrakt gefasst sei, kein Maßstab für die Bewertung einer konkreten Erschließungssituation sein. Außerdem unterschieden sich Höchstbreitenregelung und Unerlässlichkeitsprüfung nach Anknüpfungstatbeständen und Rechtsfolgen, da es bei der Höchstbreitenregelung um die Bestimmung des nach § 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB Erforderlichen, bei der Unerlässlichkeitsprüfung hingegen um die Konkretisierung einer aus § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB entwickelten Belastungsgrenze für einen Teil der Anlieger gehe. Da im Rahmen der Unerlässlichkeitsprüfung allein auf die Erschließungssituation aus Sicht der Grundstücke an der anbaubaren Straßenseite abzustellen sei, komme es nicht darauf an, ob die beidseitige Anlage von Gehwegen dem Erschließungsbedürfnis der Kinder- und Jugendeinrichtung bzw. der Grünanlagen auf der südwestlichen Seite der Stendaler Straße entspreche. Ebenso wenig könne die Unerlässlichkeit darauf gestützt werden, dass die Grünflächen auch den Anliegern der anbaubaren Straßenseite zugute kämen. Dieses Argument hätte allenfalls Gewicht, wenn es um die Verteilung des Aufwandes für die erstmalige Herstellung der Grünflächen ginge.

Nach alledem sei eine Kostenteilung nach Maßgabe des Halbteilungsgrundsatzes geboten. Wie dies hier vorzunehmen sei, brauche nicht weiter vertieft zu werden. Wende man den Halbteilungsgrundsatz entgegen dem Verwaltungsgericht nicht - zum Zwecke der Einbeziehung des Baugrundstückes der Kinder- und Jugendhilfe in die Aufwandsverteilung - "modifiziert" an, sondern teile man die Kosten des gesamten Straßenbaus oder wenigstens der gesamten Gehwegenanlagen auf beiden Straßenseiten, so ergäbe sich für das Grundstück der Klägerin eine geringere als die nach dem Ergebnis erster Instanz verbliebene Beitragsfestsetzung. Die Berufung des Beklagten bleibe daher in jedem Falle erfolglos. Andererseits komme eine Änderung des Urteils zugunsten der Klägerin nicht in Betracht, weil diese kein Rechtsmittel

eingelegt und im Berufungsverfahren mangels anwaltlicher Vertretung auch keinen Antrag gestellt habe.

Gegen dieses Urteil hat der Beklagte die vom Berufungsgericht zugelassene Revision eingelegt, zu deren Begründung er im Wesentlichen ausführt:

Der Halbtteilungsgrundsatz sei auf die hier vorliegende Fallkonstellation nicht anwendbar. Raum für seine Anwendung bestehe nur dort, wo die Grundstücke der zunächst nicht bebaubaren Straßenseite später bebaubar würden und deshalb eine zeitweise Blockierung der Abwälzbarkeit von Herstellungskosten geboten erscheine. Hier seien derzeit an der südwestlichen Straßenseite keine Baugrundstücke vorhanden, aber auch keine Flächen, die sich zu Bauland entwickeln könnten. Vielmehr bestehe in diesem Bereich als dauerndes Anbauhindernis eine im Bebauungsplan ausgewiesene Erschließungsanlage, die es ausschließe, dass die Grünfläche in Baulandqualität hineinwachse. Deshalb könne es auch nicht geboten erscheinen, die Absetzbarkeit von Herstellungskosten zeitweise zu blockieren. Ebenso wie die entsprechende Festsetzung im Bebauungsplan ausreiche, um den dadurch ermöglichten Erschließungsvorteil hinreichend auf Dauer zu sichern, müsse auch die Festsetzung einer öffentlichen Grünfläche im Bebauungsplan als für die Beitragsverteilung hinreichend beständige Sicherung dieser Erschließungsanlage anerkannt werden.

Unabhängig davon sei jedenfalls das für die anbaubare Straßenseite unerlässliche Maß des Ausbaus hier nicht überschritten. Die Ausbaubreite bleibe mit 11,06 m deutlich hinter der nach § 2 Abs. 1 Nr. 1.2 der Erschließungsbeitragssatzung für einseitig anbaubare Straßen festgesetzten abrechnungsfähigen Höchstbreite von 12,50 m zurück. Die Unterschreitung von rund 10 % sei wesentlich. Bei der Prüfung der Unerlässlichkeit des Gehwegausbaus könne man dem Berufungsgericht zwar darin folgen, dass auf eine konkrete Betrachtung der abzurechnenden Anlage abgestellt werden müsse; rechtsfehlerhaft stelle das Berufungsgericht für seine Beurteilung aber nur auf das Erschließungserfordernis für den von den beitragspflichtigen Baugrundstücken ausgelösten Verkehr ab. Dagegen dürften die Gemeinden nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Rahmen ihres Ausbaurmessens nicht nur den individuellen Erschließungsbedarf der beitragspflichtigen Grundstücke, sondern die gesamten örtlichen Verhältnisse und die Erschließungssi-

tuation in Verbindung mit den Gesichtspunkten der Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs berücksichtigen. Nehme man hier die gesamte Erschließungssituation in den Blick, so seien auch die Nutzungen an der südwestlichen Straßenseite (Jugend-einrichtung, öffentliche Grünfläche mit Spielwiese und Bolzplatz) erschlossen und erzeugten auf der Erschließungsanlage Verkehr. Bei Entfallen des Gehweges vor der Grünanlage würde der Fußgängerverkehr beim Verlassen der Anlage zum sofortigen Überqueren der Fahrbahn gezwungen. Besonders im Hinblick auf verstärkt zu erwartende Kinder und Jugendliche wäre die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erheblich beeinträchtigt, so dass ein Gehweg vor der Grünanlage erforderlich sei. Sein Vorhandensein verbessere damit auch die Erschließungssituation der nord-östlich angrenzenden Wohngrundstücke. Die Breite des Gehweges (1,20 m) überschreite nicht das Maß des Unerlässlichen, wenn man den Begegnungsverkehr von Kinderwagen einerseits und Kindern andererseits bedenke.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 31. Januar 2003 abzuändern und die Klage abzuweisen.

Die nicht anwaltlich vertretene Klägerin verteidigt das angefochtene Urteil, soweit das Oberverwaltungsgericht den Halbteilungsgrundsatz herangezogen hat. Im Übrigen hält sie den Bebauungsplan Nr. 6072/39 vom 2. September 1989 für nicht rechtswirksam und ist - entsprechend ihrem erstinstanzlichen Vortrag - weiterhin der Meinung, dass nach dem vom Beklagten gesetzten Vertrauenstatbestand die Grundstücke auf der südwestlichen Straßenseite in die Aufwandsverteilung mit einzubeziehen und die im Festsetzungsbescheid vorgenommenen Absetzungen (in Bezug auf die Zahlungen ihres Rechtsvorgängers bzw. auf den Wertersatz für abgetretenes Straßenland) zu niedrig seien.

II.

Die zulässige Revision, über die der Senat mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 101 Abs. 2, § 125 Abs. 1 Satz 1, § 141 Satz 1 VwGO), ist nicht begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen

Bundesrecht die Berufung des Beklagten zurückgewiesen. Soweit die Klägerin in ihrer Revisionserwiderung erneut die Aufwandsverteilung und die im Festsetzungsbescheid vorgenommenen Absetzungen in Frage stellt, scheidet eine Prüfung im Revisionsverfahren aus. Denn das Verwaltungsgericht hat die Teilabweisung der Klage auf die Annahme der Unbegründetheit der diesbezüglichen Einwendungen der Klägerin gestützt, und diese Entscheidung ist rechtskräftig geworden.

Entgegen der Auffassung der Revision hat das Oberverwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass der Beklagte bei der Beitragserhebung den anderweitig nicht gedeckten Aufwand der Stadt für die Herstellung der Stendaler Straße nicht ungeschmälert zugrunde legen durfte, sondern gemäß dem "Halbteilungsgrundsatz" hätte reduzieren müssen.

Gemäß § 127 Abs. 1 BauGB durfte ein Erschließungsbeitrag für die Stendaler Straße nur erhoben werden, wenn und soweit diese Straße im Sinne von § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB "zum Anbau bestimmt" war. Zum Anbau bestimmt ist eine Straße, wenn und soweit sie die angrenzenden Grundstücke nach Maßgabe der §§ 30 ff. BauGB bebaubar oder sonstwie in nach § 133 Abs. 1 BauGB beachtlicher Weise nutzbar macht (vgl. BVerwGE 102, 294 <298>). Dabei kommt es nicht darauf an, ob jedes einzelne angrenzende Grundstück als "Baugrundstück" angesehen werden kann. Geboten ist vielmehr eine von der Straße ausgehende und darum entsprechend verallgemeinernde Betrachtung (BVerwGE 52, 364 <366 f.>). Wird eine Straße deshalb, obwohl an ihr teilweise nicht gebaut werden darf, insgesamt als Erschließungsanlage angesehen, hätte dies zur Folge, dass - ungeachtet gewisser Abzüge, auf die es hier nicht ankommt - sämtliche Herstellungskosten, auch soweit sie auf die gewissermaßen nicht direkt dem Anbau dienenden Straßenteile entfallen, zum beitragsfähigen Erschließungsaufwand gehören, der gemäß § 131 Abs. 1 BauGB auf die durch die Straße erschlossenen Grundstücke zu verteilen ist. Erschließung in diesem Sinne ist nicht gleichbedeutend mit Zugänglichkeit, sondern erfordert darüber hinaus, dass die Zugänglichkeit eine auf die bauliche oder gewerbliche Grundstücksnutzung gerichtete Funktion hat (BVerwGE 32, 226 <227>; 52, 364 <368>). Diese - auch verfassungsrechtlich bedingte - Verbindung zwischen "Erschließung" und "Bebaubarkeit" bewirkt, dass diejenigen Anliegergrundstücke, denen die Straße keine bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit vermittelt, auch nicht an der

Verteilung des Erschließungsaufwandes teilnehmen, so dass allein die von der Straße in diesem Sinne erschlossenen Grundstücke die Kosten der gesamten Straße einschließlich ihrer nicht zum Anbau bestimmten Teile tragen müssen (vgl. BVerwGE 52, 364 <368 f.>).

Dieses Ergebnis wäre in solchen Fällen der Interessenlage grundsätzlich nicht angemessen, in denen eine Straße voll ausgebaut wird, jedoch einer anbaubaren Straßenseite in voller oder nahezu voller Ausdehnung Grundstücke gegenüberliegen, die zwar einem Anbau nicht auf Dauer schlechthin entzogen, derzeit jedoch z.B. deshalb im Grundsatz unbebaubar sind, weil auf sie § 35 BauGB (Bauen im Außenbereich) Anwendung findet. In derartigen Fällen nur einseitiger Anbaubarkeit hat das Bundesverwaltungsgericht die verallgemeinernde Betrachtung der gesamten Straße als "zum Anbau bestimmt" aus Billigkeitsgründen durch das Gebot einer dies berücksichtigenden Teilung der Ausbaukosten modifiziert (sog. Halbteilungsgrundsatz; vgl. BVerwGE 32, 226 <228>; 52, 364 <370 f.>; 82, 102 <106 f.>). Nach diesem Grundsatz erfüllt eine Straße, die (in voller oder nahezu voller Ausdehnung) lediglich einseitig zum Anbau bestimmt ist, von Fall zu Fall nur in ihrer den bebaubaren Grundstücken zugewandten Hälfte den Begriff der beitragsfähigen Erschließungsanlage im Sinne des § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB; das hat zur Folge, dass dann ausschließlich die auf diese Hälfte entfallenden Kosten als Kosten für ihre erstmalige Herstellung im Sinne des § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB anzusehen und auf die Grundstücke der anbaubaren Straßenseite zu verteilen sind.

Wird bei einer solchen Fallgestaltung die Straße in einem Umfang geplant und angelegt, der über das hinausgeht, was für die hinreichende Erschließung der Grundstücke an der bebaubaren Seite unerlässlich ist, fehle es nämlich an einer Rechtfertigung, den gesamten entstandenen Aufwand allein den Grundstücken der zum Anbau bestimmten Straßenseite anzulasten. Vielmehr gebiete eine an der Interessenlage ausgerichtete Betrachtung die Annahme, die Gemeinde sei bei einer solchen Konstellation gehalten, die zweite Hälfte des entstandenen Aufwands jedenfalls vorerst selbst zu tragen und sie gegebenenfalls in dem Zeitpunkt auf die Grundstücke der anderen Seite abzuwälzen, in dem diese bebaubar werden (BVerwGE 89, 362 <365>).

Dieser Rechtsprechung schließt sich der erkennende Senat an. Sie gilt auch für den vorliegenden Fall, in dem in nahezu voller Ausdehnung der Straße die an einer Straßenseite gelegenen Grundstücke einer Bebaubarkeit oder erschließungsbeitragsrechtlich vergleichbaren Nutzbarkeit entzogen sind, weil ein Bebauungsplan sie als öffentliche Grünfläche (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB) ausweist (vgl. BVerwGE 102, 159 <161>; 294 <299>). Dies hat angesichts der Korrespondenz, die zwischen der Bestimmung zum Anbau im Sinne des § 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB und der Erschließung im Sinne des § 131 Abs. 1 BauGB besteht (vgl. BVerwGE 52, 364 <368>; 66, 69 <72 f.>; 82, 102 <106>), zur Folge, dass diese Straßenseite nicht zum Anbau bestimmt ist. Allerdings würde es an einer Rechtfertigung fehlen, die auf der anderen Straßenseite liegenden Baugrundstücke nicht mit den Gesamtkosten der Straßenherstellung zu belasten, wenn die Straße auf ihrer nicht zum Anbau bestimmten Seite - beispielsweise aus topographischen Gründen - einem Anbau auf Dauer schlechthin entzogen wäre und deshalb auch hier keine andere Funktion hätte, als die gegenüberliegenden Baugrundstücke zu erschließen (vgl. BVerwGE 52, 364 <369>). Davon kann jedoch angesichts der vom Berufungsgericht festgestellten Umstände, die eine künftige Rückumwandlung der jetzt als Grünfläche ausgewiesenen Grundstücke nicht als ausgeschlossen erscheinen lassen, keine Rede sein.

Die Anwendung des "Halbteilungsgrundsatzes" ist hier auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil die Stendaler Straße nur in einem Umfang ausgebaut worden wäre, der allein für die hinreichende Erschließung der nordöstlich angrenzenden Grundstücke unerlässlich und damit "schlechthin unentbehrlich" ist (vgl. BVerwGE 32, 226 <228>; 52, 364 <369, 372 f.>; 82, 102 <108>; 89, 362 <365>). Dies hat das Oberverwaltungsgericht ohne Verstoß gegen Bundesrecht verneint. Seine Würdigung, dass jedenfalls der Gehweg auf der Südwestseite der Stendaler Straße, soweit er entlang der öffentlichen Grünflächen verläuft, das Maß des zur Erschließung der gegenüberliegenden Grundstücke Unerlässlichen überschritten hat, ist revisionsgerichtlich nicht zu beanstanden.

Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht insbesondere darauf hingewiesen, dass die Einhaltung der in der Erschließungsbeitragssatzung festgelegten beitragsfähigen Höchstbreite für einseitig anbaubare Straßen noch nicht den Schluss rechtfertigt, der konkrete Ausbau halte sich im Rahmen des für die Erschließung der anbaubaren

Straßenseite Unerlässlichen. Dies folgt zum einen schon daraus, dass eine abstrakt-generelle Satzungsbestimmung die Beurteilung der konkreten Erschließungssituation nicht ersetzen kann. Zum anderen dient die Höchstbreitenregelung der Satzung, wie das Oberverwaltungsgericht mit für das Revisionsgericht bindender Wirkung (§ 560 ZPO i.V.m. § 173 VwGO) festgestellt hat, der Bestimmung des nach § 129 Abs. 1 Satz 1 BauGB Erforderlichen. Dabei steht der Gemeinde ein weiter Entscheidungsspielraum zu, der erst überschritten ist, wenn die im Einzelfall gewählte Lösung "sachlich schlechthin unvertretbar" ist (BVerwGE 59, 249 <253>; Urteil vom 3. März 1995 - BVerwG 8 C 25.93 - Buchholz 406.11 § 129 BauGB Nr. 28 S. 3 f.). Es reicht danach wie bei einer Ermessensentscheidung aus, dass für die gewählte Lösung sachlich einleuchtende Gründe sprechen. Bei der vor Anwendung des Halbteilungsgrundsatzes zu prüfenden Frage, ob sich der Ausbau oder doch die Umlegung der Kosten auf das beschränkt, was zur Erschließung der anbaubaren Straßenseite "unerlässlich" bzw. "schlechthin unentbehrlich" ist, hat dagegen die Gemeinde keinen einer Ermessensentscheidung vergleichbaren Spielraum, sondern unterliegt einer inhaltlichen Kontrolle ihrer Entscheidung darauf, ob der von ihr gewählte Ausbau das überschreitet, was die Gemeinde "bei angemessener Bewertung der von den erschlossenen Grundstücken ausgehenden Verkehrsanforderungen - zugleich allerdings auch unter angemessener Berücksichtigung der Tatsache der nur einseitigen Erschließung - für geboten halten darf" (BVerwGE 82, 102 <103>). Dass die Gerichte bei dieser Kontrolle aus funktionellen Gründen die qualifizierte Sachkenntnis der Gemeinde respektieren und deren Entscheidung deshalb das Gewicht beilegen müssen, das ihr in der Sache zukommt, ändert nichts daran, dass die Gemeinde hier nur eine Entscheidungsprärogative hat, deren Ausübung anhand der genannten Maßstäbe gerichtlich überprüfbar ist (vgl. BVerwGE 82, 102 <110 f.>). Der Hinweis der Revision auf das "Ausbauermessen" der Gemeinde liegt deshalb ebenso neben der Sache wie ihre Auffassung, es sei nicht nur auf das Erschließungserfordernis für den von den beitragspflichtigen Baugrundstücken ausgelösten Verkehr abzustellen.

Zu keinem anderen Ergebnis führt der Einwand der Revision, das Vorhandensein des Gehweges vor der Grünanlage verbessere auch die Erschließungssituation der nordöstlich an die Stendaler Straße angrenzenden Wohngrundstücke, weil sonst die Fußgänger beim Verlassen der Anlage zum sofortigen Überqueren der Fahrbahn gezwungen würden und besonders bei den hier verstärkt zu erwartenden Kindern

und Jugendlichen dadurch die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erheblich beeinträchtigt wäre. Dieser Einwand steht möglicherweise im Zusammenhang mit dem an anderer Stelle der Revisionsbegründung zu lesenden Vorhalt, die öffentliche Grünfläche mit Spielwiese und Bolzplatz sei selbst eine Erschließungsanlage für das umliegende Baugebiet. Damit würde die Verbesserung der Erschließung der Grünfläche in der Tat zugleich die Erschließungssituation dieses Baugebiets verbessern. Das Oberverwaltungsgericht hat diesen Gesichtspunkt gleichwohl zu Recht im vorliegenden Verfahren für unerheblich gehalten. Gemäß § 127 Abs. 2 Nr. 4 BauGB sind Erschließungsanlagen im Sinne des Erschließungsbeitragsrechts auch - was hier nur in Betracht kommt - selbständige Grünanlagen mit Ausnahme von Kinderspielplätzen, soweit sie nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig sind. Es bedarf hier keiner näheren Prüfung, ob die in Rede stehende öffentliche Grünfläche jedenfalls teilweise, nämlich mit Ausnahme des Bolzplatzes, nach dieser Vorschrift zu den Erschließungsanlagen gehört, wofür allerdings viel spricht. Auch wenn man dies unterstellt und davon ausgeht, dass der dortige Gehweg der sicheren Erreichbarkeit und Benutzbarkeit der Grünanlagen dient, würde dies nicht dazu führen, diesen Gehweg erschließungsbeitragsrechtlich - im Sinne des zur Erschließung Unerlässlichen - den Grundstücken auf der anderen Straßenseite zuzuordnen. Vielmehr würde sich der Kreis der durch die Grünanlagen erschlossenen und deshalb auch vom dortigen Gehweg profitierenden Grundstücke keineswegs mit dem Kreis jener Grundstücke decken, die durch die Stendaler Straße erschlossen sind, sondern weit darüber hinausgehen (vgl. BVerwGE 36, 155 <158 f.>; 48, 205 <208>; 97, 195 ff.; Urteil vom 10. Mai 1985 - BVerwG 8 C 17. - 20.84 - Buchholz 406.11 § 127 BBauG Nr. 46 S. 34). Die Erschließungswirkung der Grünanlagen hat mit der Frage, in welchem Umfang der Ausbau der Stendaler Straße allein für die hinreichende Erschließung der gegenüberliegenden Grundstücke unerlässlich war, nichts zu tun.

Nach dem mithin anzuwendenden "Halbteilungsgrundsatz" war die Stendaler Straße nur in ihrer den nordöstlich angrenzenden Grundstücken zugewandten Hälfte als beitragsfähige Erschließungsanlage anzusehen, so dass nur der darauf entfallende Aufwand beitragsfähig war. Demgemäß ist jedenfalls die vom Verwaltungsgericht vorgenommene und vom Oberverwaltungsgericht bestätigte Absetzung der Kosten des Gehwegs vor den öffentlichen Grünflächen im Ergebnis nicht zu beanstanden.

Eine darüber hinausgehende Absetzung kommt im Hinblick auf die Rechtskraft der Teilabweisung der Klage durch das Verwaltungsgericht im vorliegenden Verfahren nicht in Betracht.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Hien

Dr. Storost

Prof. Dr. Rubel

Dr. Eichberger

Dr. Nolte

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 756,73 € festgesetzt (§ 14 Abs. 1, § 13 Abs. 2, § 73 Abs. 1 Satz 2 GKG).

Hien

Dr. Storost

Dr. Eichberger

Sachgebiet:	BVerwGE:	nein
Abgabenrecht Baurecht	Fachpresse:	ja

Rechtsquelle:

BauGB § 127 Abs. 2 Nr. 1

Stichworte:

Erschließungsbeitrag; zum Anbau bestimmte Straße; einseitige Anbaubarkeit; öffentliche Grünfläche; Halbteilungsgrundsatz.

Leitsatz:

Der für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen bei nur einseitig anbaubaren Straßen entwickelte "Halbteilungsgrundsatz" ist auch dann anwendbar, wenn in nahezu voller Ausdehnung der Straße die an einer Straßenseite gelegenen Grundstücke im Bebauungsplan als öffentliche Grünfläche ausgewiesen sind, ohne - beispielsweise aus topographischen Gründen - einer späteren Bebaubarkeit auf Dauer schlechthin entzogen zu sein.

Urteil des 9. Senats vom 3. März 2004 - BVerwG 9 C 6.03

I. VG Düsseldorf vom 22.11.1999 - Az.: VG 12 K 6660/97 -
II. OVG Münster vom 31.01.2003 - Az.: OVG 3 A 324/00 -