

letzte Aktualisierung: 7.8.2017

BVerwG, Urt. v. 7.3.2017 – 9 C 20/15

BauGB §§ 1 Abs. 3 S. 1, 9 Abs. 1 Nr. 11, 123 Abs. 2, 125, 128 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 130 Abs. 2 S. 1, 131 Abs. 1 S. 1

Abschnittsbildung und Ausdehnung einer beitragsfähigen Erschließungsanlage

1. Die Ausdehnung einer beitragsfähigen Erschließungsanlage ist nicht nach Maßgabe des Erschließungs- oder des Planungsrechts, sondern unter Anwendung des Erschließungsbeitragsrechts zu bestimmen. Maßgebend ist in erster Linie das durch die tatsächlichen Gegebenheiten geprägte Erscheinungsbild aus dem Blickwinkel eines Betrachters am Boden (Bestätigung von BVerwG, Urteil vom 10. Juni 2009 – 9 C 2.08 – BVerwGE 134, 139).
2. Eine Verkehrsfläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB kann auf der Grundlage des § 9 Abs. 2 BauGB auflösend bedingt festgesetzt werden, wenn eine solche Festsetzung durch städtebauliche Gründe ausreichend gerechtfertigt und damit im Sinne von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich ist.
3. Die Befugnis, eine Teilstrecke einer Erschließungsanlage als Abschnitt für die erschließungsbeitragsrechtliche Abrechnung zu verselbstständigen, setzt nicht die (erfolgte) Anlegung einer weitergehenden, in der Länge teilbaren Erschließungsanlage voraus (Aufgabe der Rechtsprechung aus den Urteilen vom 25. Februar 1994 – 8 C 14.92 – BVerwGE 95, 176 <187> und vom 7. Juni 1996 – 8 C 30.94 – BVerwGE 101, 225 <233 f.>).
4. Der Grundstückskaufpreis gemäß § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB ist auch dann als Erschließungsaufwand zu berücksichtigen, wenn eine Gemeinde Grundstücke erwirbt, um sie später nach Wirksamwerden einer im Erwerbszeitpunkt noch nicht konkretisierten Planung zur Schaffung von Erschließungsanlagen zu nutzen (Anschluss an OVG Münster, Urteil vom 25. Oktober 1996 – 3 A 1284/93 – DVBl 1997, 1072).
5. Ein Hinterliegergrundstück zählt zum Kreis der erschließungsbeitragspflichtigen Grundstücke, wenn es entweder durch eine dauerhafte, rechtlich gesicherte Zufahrt mit der Erschließungsanlage verbunden ist oder wenn die Eigentümer der übrigen Grundstücke seine Einbeziehung nach den bestehenden tatsächlichen Verhältnissen schutzwürdig erwarten können (im Anschluss an stRspr).

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Erschließungs-, Erschließungsbeitrags- und Straßenbaubeitragsrecht

Rechtsquelle/n:

BauGB § 9 Abs. 1 Nr. 11 und Abs. 2 Satz 2, § 123 Abs. 2, § 125 Abs. 1, § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, § 131 Abs. 1 Satz 1, § 132 Nr. 4, § 133 Abs. 2

Titelzeile:

Ausdehnung einer beitragsfähigen Erschließungsanlage

Stichworte:

Erschließungsbeitrag; Erschließungsanlage; Abschnittsbildung; endgültige Herstellung; provisorische Herstellung; Abschluss der Herstellungsarbeiten; Herstellungsmerkmale; natürliche Betrachtungsweise; Wendehammer; auflösend bedingte Festsetzung; sachliche Beitragspflicht; Erschließungsvorteil; Erschließungsvertrag; Grunderwerbskosten; Erschließungsaufwand; zweckgerichteter Erwerb; Hinterliegergrundstück; schutzwürdige Erwartung; tatsächliche Zufahrt; gefangenes Hinterliegergrundstück; Angewiesensein auf eine Zufahrt; Bestandsbebauung; unterwertige Nutzung; Garage.

Leitsätze:

1. Die Ausdehnung einer beitragsfähigen Erschließungsanlage ist nicht nach Maßgabe des Erschließungs- oder des Planungsrechts, sondern unter Anwendung des Erschließungsbeitragsrechts zu bestimmen. Maßgebend ist in erster Linie das durch die tatsächlichen Gegebenheiten geprägte Erscheinungsbild aus dem Blickwinkel eines Betrachters am Boden (Bestätigung von BVerwG, Urteil vom 10. Juni 2009 - 9 C 2.08 - BVerwGE 134, 139).

2. Eine Verkehrsfläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB kann auf der Grundlage des § 9 Abs. 2 BauGB auflösend bedingt festgesetzt werden, wenn eine solche Festsetzung durch städtebauliche Gründe ausreichend gerechtfertigt und damit im Sinne von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich ist.

3. Die Befugnis, eine Teilstrecke einer Erschließungsanlage als Abschnitt für die erschließungsbeitragsrechtliche Abrechnung zu verselbstständigen, setzt nicht die (erfolgte) Anlegung einer weitergehenden, in der Länge teilbaren Erschließungsanlage voraus (Aufgabe der Rechtsprechung aus den Urteilen vom 25. Februar 1994 - 8 C 14.92 - BVerwGE 95, 176 <187> und vom 7. Juni 1996 - 8 C 30.94 - BVerwGE 101,



225 <233 f.>) .

4. Der Grundstückskaufpreis gemäß § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB ist auch dann als Erschließungsaufwand zu berücksichtigen, wenn eine Gemeinde Grundstücke erwirbt, um sie später nach Wirksamwerden einer im Erwerbszeitpunkt noch nicht konkretisierten Planung zur Schaffung von Erschließungsanlagen zu nutzen (Anschluss an OVG Münster, Urteil vom 25. Oktober 1996 - 3 A 1284/93 - DVBl 1997, 1072).

5. Ein Hinterliegergrundstück zählt zum Kreis der erschließungsbeitragspflichtigen Grundstücke, wenn es entweder durch eine dauerhafte, rechtlich gesicherte Zufahrt mit der Erschließungsanlage verbunden ist oder wenn die Eigentümer der übrigen Grundstücke seine Einbeziehung nach den bestehenden tatsächlichen Verhältnissen schutzwürdig erwarten können (im Anschluss an stRspr).

Urteil des 9. Senats vom 7. März 2017 - BVerwG 9 C 20.15

- I. VG Schleswig vom 29. Januar 2014
Az: VG 9 A 272/12
- II. OVG Schleswig vom 18. Dezember 2014
Az: OVG 4 LB 34/14



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 20.15
OVG 4 LB 34/14

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 23. Februar 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bick
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler und Dr. Dieterich

am 7. März 2017 für Recht erkannt:

Das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Obergerverwaltungsgerichts vom 18. Dezember 2014 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Obergerverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger wenden sich gegen die Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen für die Erschließungsanlage "Z.". Sie sind zu unterschiedlichen Anteilen Miteigentümer des mit zwei Wohngebäuden bebauten Grundstücks "..." (Flur ..., Flurstück ...) im Gebiet der Beklagten. Die Straße "Z." zweigt von der P.straße ab, verläuft zunächst in nördlicher, anschließend in westlicher Richtung und endet nach ca. 250 m in einem Wendehammer, der teilweise - mit Gestattung und dinglicher Sicherung - auf privatem Grund angelegt worden ist.
- 2 Nachdem die Beklagte zunächst beabsichtigt hatte, das Gebiet der heutigen Bebauungspläne Nr. 6A und 6B einheitlich zu überplanen, entschloss sie sich etwa ab dem Jahr 2001 wegen Schwierigkeiten beim Grunderwerb im westlichen Teilgebiet, die Planung auf die beiden Bebauungspläne Nr. 6A und den westlich anschließenden Plan Nr. 6B aufzuteilen. Im Oktober 2006 wurde der Bebauungsplan Nr. 6A als Satzung beschlossen. In der Planzeichnung endet die für die Straße "Z." vorgesehene Verkehrsfläche an der Plangebietsgrenze zum Bebauungsplan Nr. 6B. In einem gesonderten Kartenausschnitt der Planzeichnung des Bebauungsplans 6A ist die Anlage eines Wendehammers zeichnerisch dargestellt mit folgendem textlichen Zusatz: "Wendehammer, wenn Stichstraße nicht durchgebaut wird § 9 (2) BauGB". Im Rahmen der textlichen Festsetzung ist vermerkt: "Wird die Erschließungsanlage nicht in einem Zuge realisiert, ist eine Wendeanlage für Müllfahrzeuge auf dem Flurstück 10/2 herzustellen". Im Dezember 2007 verfügte der Bürgermeister der Beklagten die Abschnittsbildung für die Herstellung der Erschließungsstraße "Z." in Bezug auf

den Bereich des Bebauungsplans Nr. 6A. Die Baumaßnahmen zur Herstellung dieser Straße wurden in der Zeit von 2007 bis 2010 durchgeführt. Im Jahr 2012 beschloss die Gemeindevertretung die 2. Abweichungssatzung zu ihrer Erschließungsbeitragssatzung für die streitgegenständliche Herstellungsmaßnahme. Nach dem fortbestehenden Planungswillen der Beklagten soll der Wendehammer bei späterer Realisierung des Bebauungsplanes Nr. 6B wegfallen und die Straße "Z." in westlicher Richtung fortgeführt werden. Mit Bescheiden an die jeweiligen Miteigentümer vom 19. November 2010 setzte die Beklagte für die Kläger Erschließungsbeiträge in Höhe von 68 697 € fest. Die Widersprüche der Kläger hatten keinen Erfolg.

- 3 Das Verwaltungsgericht hat die Bescheide teilweise aufgehoben. Die Straße stelle in der hergestellten Ausdehnung zwischen der P.straße und dem Wendehammer eine selbstständige Erschließungsanlage dar. Mit der 2. Abweichungssatzung seien Beitragspflichten entstanden. Die Herstellungsmerkmale dieser Abweichungssatzung seien erfüllt. Zu Unrecht seien jedoch die von einem X.-Markt genutzten Flächen nicht bei der Aufwandsverteilung berücksichtigt worden.
- 4 Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Beklagten zurückgewiesen. Aus mehreren Gründen sei bereits die sachliche Beitragspflicht nicht entstanden. Beitragsfähige Erschließungsanlage sei die durch die Plangebiete 6A und 6B laufende Erschließungsstraße mit lediglich vorübergehender Errichtung eines Wendehammers. Das erschließungsrechtliche Planerfordernis sei nicht erfüllt, weil die Festsetzung des Wendehammers im Bebauungsplan unwirksam sei. Die provisorische Herstellung des Wendehammers genüge nicht den Erfordernissen des Verkehrs im Sinne des § 123 Abs. 2 BauGB. Zudem liege keine endgültige Herstellung vor, weil die Wendeanlage keine dauerhaften Vorteile biete. Die Grundstücke der Firma X. seien nicht durch den hergestellten Abschnitt erschlossen.
- 5 Mit ihrer vom Senat zugelassenen Revision erstrebt die Beklagte die Abweisung der Klage. Sie macht geltend, die maßgebliche Erschließungsanlage sei nach natürlicher Betrachtungsweise zu bestimmen. Hiernach sei die hergestell-

te Straße eine eigenständige Erschließungsanlage. Die Festsetzung des Wendehammers auf der Grundlage des § 9 Abs. 2 BauGB sei wirksam. Eine Erschließungsanlage erfülle die Anforderungen des § 123 Abs. 2 BauGB bereits dann, wenn sie - wie hier - eine gefahrlose und funktionsfähige Erschließung gewährleiste. Auch eine endgültige Herstellung der Straße gemäß den Herstellungsmerkmalen liege vor. Die vom X.-Markt genutzten Grundstücke seien nicht in die Beitragsfläche einzubeziehen. Die Rechtsfigur der schutzwürdigen Erwartungshaltung der übrigen Beitragspflichtigen sei bereits im Ansatz abzulehnen. Im Übrigen lägen die Voraussetzungen für ihre Anwendung hier nicht vor.

6 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 29. Januar 2014 sowie das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Obergerichts vom 18. Dezember 2014 zu ändern und die Klage abzuweisen.

7 Die Kläger beantragen,

die Revision zurückzuweisen.

8 Sie verteidigen die angefochtene Entscheidung.

II

9 Die zulässige Revision der Beklagten führt nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Aufhebung des Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an das Obergericht. Das Berufungsurteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und stellt sich auch nicht gemäß § 144 Abs. 4 VwGO aus anderen Gründen als richtig dar.

10 I.1. Die Begründung des Obergerichts, das hergestellte Teilstück der Erschließungsanlage "Z." sei nicht rechtmäßig im Sinne des § 125 BauGB hergestellt, sodass sachliche Beitragspflichten nicht entstanden seien, ist in zweifacher Hinsicht mit Bundesrecht nicht vereinbar.

- 11 a) Das Oberverwaltungsgericht bestimmt die hier maßgebliche Erschließungsanlage unter Heranziehung des § 125 Abs. 1 BauGB aus dem Inhalt der aneinander anschließenden Bebauungspläne Nr. 6A und 6B und nimmt an, beitragsfähige Erschließungsanlage sei die durch beide Plangebiete durchlaufende Erschließungsstraße ungeachtet der provisorischen Herstellung eines Wendehammers an der Grenze zwischen den Plangebieten. Das hält der revisionsgerichtlichen Überprüfung nicht stand. Die Ausdehnung einer beitragsfähigen Erschließungsanlage ist nicht nach Maßgabe des Erschließungs- oder des Planungsrechts, sondern unter Anwendung des Erschließungsbeitragsrechts zu bestimmen. Erschließungsanlage im Sinne der beitragsrechtlichen Vorschriften in §§ 127 ff. BauGB ist unabhängig vom Inhalt eines Bebauungsplans lediglich die Anlage in ihrem tatsächlich hergestellten Umfang (BVerwG, Urteile vom 25. Februar 1994 - 8 C 14.92 - BVerwGE 95, 176 <185> und vom 12. Mai 2016 - 9 C 11.15 - BVerwGE 155, 171 Rn. 28).
- 12 Für die Beurteilung der Frage, wo eine selbstständige Erschließungsanlage beginnt und endet, ist das durch die tatsächlichen Gegebenheiten geprägte Erscheinungsbild maßgebend. Abzustellen ist auf die tatsächlich sichtbaren Verhältnisse, wie sie zum Beispiel durch Straßenführung, Straßenbreite, Straßenlänge und Straßenausstattung geprägt werden und wie sie sich im Zeitpunkt des Entstehens sachlicher Beitragspflichten einem unbefangenen Beobachter bei natürlicher Betrachtungsweise darstellen (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Juni 2009 - 9 C 2.08 - BVerwGE 134, 139 Rn. 16). Erforderlich ist eine Würdigung aller dafür relevanten Umstände. Die natürliche Betrachtungsweise ist nicht aus einer Vogelperspektive anzustellen; vielmehr ist grundsätzlich der Blickwinkel eines Betrachters am Boden einzunehmen. Wegen der damit unter Umständen verbundenen Einengung des Horizonts kann gegebenenfalls ergänzend auch der sich aus Plänen oder Luftbildaufnahmen ergebende Straßenverlauf mit in die Betrachtung einzubeziehen sein (BVerwG, Urteil vom 10. Juni 2009 - 9 C 2.08 - BVerwGE 134, 139 Rn. 18).

- 13 Die Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts genügen nicht für die Beurteilung, ob bei natürlicher Betrachtungsweise eine die beiden Plangebiete Nr. 6A und 6B durchlaufende Erschließungsanlage vorliegt oder ob es sich bei der hergestellten Anbaustraße mit Wendehammer im Plangebiet Nr. 6A - wovon das Verwaltungsgericht ausgegangen ist - um eine selbstständige Erschließungsanlage handelt. Dem Berufungsurteil ist zwar die Feststellung zu entnehmen, dass der Wendehammer nur provisorisch hergestellt worden ist. Hierdurch könnte bei einem unbefangenen Betrachter, der am Ende der Ausbaustrecke steht, der Eindruck entstehen, dass eine Fortführung der Straße geplant ist. Andererseits ist - darauf könnten die Fotos vom Ende der Ausbaustrecke in der Gerichtsakte hindeuten - genauso gut denkbar, dass der Eindruck einer Straße entsteht, die die sich westlich anschließenden Tennisanlagen und den X.-Markt anbinden soll und dort endet, wo sich jetzt der Wendehammer befindet. Das Bild einer selbstständigen Erschließungsanlage könnte verstärkt werden, wenn das Ausbauende in Richtung der gedachten Weiterführung mit Randsteinen oder dergleichen begrenzt und befestigt sein sollte; dies ist bislang nicht festgestellt.
- 14 Die Frage nach dem durch die tatsächlichen Gegebenheiten geprägten Erscheinungsbild hat darüber hinaus eine zeitliche Dimension (BVerwG, Urteil vom 22. November 2016 - 9 C 25.15 - juris Rn. 26). Auch eine Straße, die sich bei natürlicher Betrachtung als Abschnitt einer weitergehenden Erschließungsanlage darstellt, kann durch Zeitablauf in die Eigenschaft einer selbstständigen Erschließungsanlage hineinwachsen; eine ursprüngliche Abschnittsbildung hat sich dann überholt. Nach dem schon erwähnten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Februar 1994 - 8 C 14.92 - (BVerwGE 95, 176 <185>) kann der Umstand, dass eine Anlage lange Zeit - im konkreten Fall über 15 Jahre - nicht weitergebaut wird, zu dem Schluss zwingen, dass die seinerzeitigen Ausbauarbeiten endgültig beendet worden sind mit der Folge, dass eine etwaige spätere Verlängerung nur als eine neue, selbstständige Erschließungsanlage in Betracht kommt (vgl. auch BVerwG, Urteile vom 12. Mai 2016 - 9 C 11.15 - BVerwG 155, 171 Rn. 28 und vom 22. November 2016 - 9 C 25.15 - juris Rn. 26). Das kann auch dann gelten, wenn in dem für die Entstehung der Beitragspflicht maßgeblichen Zeitpunkt zwar seit dem (vorläufigen) Ende der Bau-

arbeiten noch kein langer Zeitraum verstrichen, aber sicher absehbar ist, dass ein Weiterbau, falls überhaupt, erst nach langer Zeit erfolgen wird.

- 15 Danach ist hier in die Beurteilung ergänzend einzubeziehen, dass einerseits die beiden Bebauungspläne Nr. 6A und 6B im selben Jahr (2006) beschlossen worden sind, was ein Indiz für die Herstellung einer beide Plangebiete durchquerenden einheitlichen Erschließungsanlage darstellt. Andererseits dauern die Bemühungen der Beklagten zur Herstellung einer durchgehenden Straße bereits seit dem Jahre 1978 an, ohne dass eine Verwirklichung absehbar war; diese Schwierigkeiten haben zur Aufteilung in die beiden Plangebiete 6A und 6B geführt, und nach Aussage im Widerspruchsbescheid kann mit einem Weiterbau erst ab dem Jahr 2020 gerechnet werden.
- 16 Die Straße "Z." ist im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 6A indes nicht schon deshalb - unabhängig vom Erscheinungsbild - eine eigenständige Erschließungsanlage, weil die Beklagte für das Plangebiet Nr. 6B einen Erschließungsvertrag geschlossen hat. Dahingestellt bleiben kann, ob ein Erschließungsvertrag grundsätzlich zur Annahme einer eigenständigen Erschließungsanlage für das Vertragsgebiet zwingt (so OVG Münster, Urteil vom 24. November 1998 - 3 A 706/91 - NWVBl 1999, 262; OVG Lüneburg, Beschluss vom 27. April 2000 - 9 M 4297/99 - juris Rn. 4; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 14 Rn. 22; Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2016 § 130 Rn. 14b; a.A. OVG Schleswig, Urteil vom 18. Dezember 2002 - 2 L 246/01 - NordÖR 2003, 206 <208>; Vogel, in: Brügelmann, BauGB, Stand November 2016, § 130 Rn. 19), woraus sich hier zwangsläufig die Eigenständigkeit auch des streitgegenständlichen Straßenteils ergäbe. Denn die Beklagte hat den Erschließungsvertrag erst nach dem hier für die Entstehung der Beitragspflicht - und damit für die Beurteilung des Umfangs der Erschließungsanlage - maßgeblichen Zeitpunkt des Inkrafttretens der zweiten Änderungssatzung geschlossen. Unter der Prämisse, dass die Beitragspflicht im Hinblick auf einen im Plangebiet 6A hergestellten Abschnitt bereits entstanden war, könnte sich daran nichts mehr dadurch ändern, dass später ein Erschließungsvertrag für einen weiteren Abschnitt der Gesamtanlage hinzugetreten ist.

- 17 b) Das Oberverwaltungsgericht ist der Auffassung, die im Bebauungsplangebiet Nr. 6A verlaufende Teilstrecke der Erschließungsanlage sei nicht rechtmäßig im Sinne des § 125 BauGB hergestellt, weil die Festsetzung der Wendeanlage wegen Verstoßes gegen § 9 Abs. 2 BauGB unwirksam sei und deswegen die tatsächliche Herstellung der Straße über die Vorgaben des Bebauungsplans hinausgehe. Dem liegt eine unzutreffende Anwendung von Bundesrecht zu Grunde.
- 18 Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann im Bebauungsplan in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen oder sonstigen Nutzungen und Anlagen nur für einen bestimmten Zeitraum oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind, wobei auch die Folgenutzung festgesetzt werden soll. Im Falle bedingter Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB müssen die Umstände, die maßgeblich sein sollen, und die Voraussetzungen ihres Eintritts eindeutig bestimmt sein (Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2016, § 9 Rn. 240o). Es bedarf in diesem Fall jedoch - im Umkehrschluss zur Festsetzung einer befristeten Nutzung gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BauGB - keiner Festlegung eines fixen Zeitpunkts für den Eintritt der maßgeblichen Umstände.
- 19 Das Berufungsgericht legt die Festsetzung im Bebauungsplan Nr. 6A "Wendehammer, wenn Stichstraße nicht durchgebaut wird § 9 (2) BauGB" dahin aus, dass sie nicht hinreichend bestimmt sei, wenn sie als befristete Festsetzung - bis zum Zeitpunkt des Durchbaus der Stichstraße - verstanden werde, und widersprüchlich sei, sofern sie als aufschiebend bedingte Festsetzung angesehen werde, weil dieses Verständnis dem Willen des Plangebers widerspreche. Dieser Auslegung vermag der Senat nicht zu folgen; er ist an die Auslegung des Ortsrechts durch das Oberverwaltungsgericht nicht gebunden (aa). Die Festsetzung erweist sich auch als materiell rechtmäßig; dem erschließungsrechtlichen Planerfordernis (§ 125 Abs. 1 BauGB) ist damit entsprochen (bb).
- 20 aa) Soweit die Vorinstanz irrevisibles Recht ausgelegt und angewendet hat, ist das Revisionsgericht daran zwar grundsätzlich gebunden (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO). Dies gilt aber nicht, wenn die betreffende Auslegung unvoll-

ständig oder in sich widersprüchlich ist. Unter solchen Umständen ist das Bundesverwaltungsgericht zu einer eigenen Auslegung des Landesrechts befugt (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. März 2011 - 6 CN 3.10 - BVerwGE 139, 210 Rn. 38 m.w.N.). Hier ist die Auslegung der umstrittenen bauplanerischen Festsetzung durch die Vorinstanz deshalb unvollständig und in sich nicht schlüssig, weil das Oberverwaltungsgericht nur ein inhaltliches Verständnis als Befristung bzw. aufschiebende Bedingung, nicht aber als auflösende Bedingung in Betracht gezogen hat. Die Festsetzung gemäß § 9 Abs. 2 BauGB im Bebauungsplan Nr. 6A der Beklagten ist als auflösende Bedingung (§ 158 Abs. 2 BGB) interessengerecht auslegbar und so verstanden weder zu unbestimmt noch widersprüchlich. Der Wendehammer soll bei Weiterführung der Straße "Z." bis zum Anschluss an ein bereits vorhandenes Straßenstück entfallen. Da nicht abzusehen ist, wann dies erfolgen kann, hat die Beklagte keinen fixen Zeitpunkt für das Außerkrafttreten der Festsetzung bestimmt. Unter Berücksichtigung des Festsetzungszweckes, nämlich der Herstellung einer Wendemöglichkeit für Müllfahrzeuge, ist jedoch eine sachgerechte Auslegung dahin möglich, dass maßgeblicher Umstand für das Entfallen der Festsetzung die Weiterführung der Straße ist und die Voraussetzungen hierfür eingetreten sind, sobald die durchgehende Straße entsprechend den Erfordernissen des Verkehrs (vgl. § 123 Abs. 2 BauGB) für Müllfahrzeuge benutzbar ist. Eine endgültige Herstellung der Straße im Plangebiet Nr. 6B ist dazu nicht notwendig.

- 21 bb) Die Begründung im Berufungsurteil, die Festsetzung des Wendehammers könne nicht auf § 9 Abs. 2 BauGB gestützt werden, weil keine außergewöhnliche städtebauliche Situation vorliege, hält der revisionsgerichtlichen Überprüfung nicht stand. Der Anwendungsbereich des § 9 Abs. 2 BauGB erstreckt sich auf den gesamten in § 9 Abs. 1 BauGB enthaltenen Festsetzungskatalog (BVerwG, Beschluss vom 8. Dezember 2010 - 4 BN 24.10 - BauR 2011, 803 Rn. 4; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2016, § 9 Rn. 240g); möglich ist also auch - wie hier - die auflösend bedingte Festsetzung einer Verkehrsfläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB. Zumindest dann liegt ein "besonderer Fall" nicht erst vor, wenn eine außergewöhnliche städtebauliche Situation gegeben ist.

- 22 Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bislang noch nicht mit der Auslegung der tatbestandlichen Voraussetzungen eines "besonderen Falles" in § 9 Abs. 2 BauGB befasst. Dem Wortlaut der Norm lässt sich die Voraussetzung einer außergewöhnlichen städtebaulichen Situation nicht entnehmen. Mit der Einfügung des § 9 Abs. 2 BauGB im Jahre 2004 wollte der Gesetzgeber dem Bedürfnis nach Festsetzung von Zwischennutzungen entsprechen (BT-Drs. 15/2250, S. 49), gedacht war dabei vor allem an das sogenannte "Baurecht auf Zeit". Den Gemeinden sollte die Möglichkeit gegeben werden, unterschiedlichen städtebaulichen Situationen und Erfordernissen flexibel Rechnung zu tragen. Hier nach muss ein spezifisches Erfordernis der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB vorliegen, sodass die jeweilige Aufgabe der planerischen Ordnung der Bodennutzung etwa mit einer Bedingung oder Befristung besser zu lösen ist als mit einer Festsetzung ohne eine solche Einschränkung (OVG Münster, Urteil vom 13. September 2012 - 2 D 38/11.NE - BauR 2013,1408 <1413>; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2016, § 9 Rn. 240q).
- 23 Ein Verständnis des Begriffs "in besonderen Fällen" im Sinne des Erfordernisses einer "außergewöhnlichen städtebaulichen Situation" begegnet Bedenken (Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2016, § 9 Rn. 240q), weil dies der gesetzgeberischen Intention einer Flexibilisierung zu wenig Raum ließe (VGH Mannheim, Urteil vom 23. September 2015 - 3 S 1078/14 - juris Rn. 93). Regelmäßig genügt es, wenn die bedingte Festsetzung durch städtebauliche Gründe ausreichend gerechtfertigt und damit im Sinne von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich ist (so i.E. auch VGH München, Urteil vom 29. März 2010 - 1 N 07.767 - BRS 76 Nr. 92). Dies gilt jedenfalls für die hier vorliegende auflösend bedingte Festsetzung einer Verkehrsfläche.
- 24 Diesen Anforderungen entspricht die vorliegende Festsetzung des Wendehammers. Mit ihr verfolgt die Beklagte das Ziel, durch vorläufige Herstellung einer Stichstraße die Erschließung des Plangebiets 6A zeitlich vorzuziehen. Dazu ist es nach den nicht in Streit stehenden Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts notwendig, dass auch Müllfahrzeuge die Stichstraße bis zum

westlichen Ende anfahren können. Ohne die auflösend bedingt getroffene Festsetzung müsste dort ein Wendehammer mit vollständiger Asphaltierung und Ausstattung mit Bordsteinen hergestellt werden, der beim Weiterbau der Straße wieder entfernt würde. Auch der Bebauungsplan müsste für einen Weiterbau der Straße wiederum geändert werden. Ferner wird mit der auflösend bedingten Festsetzung für die Anlieger die Planungsabsicht der Gemeinde verdeutlicht, dass der Zustand einer Stichstraße nicht auf Dauer erhalten bleiben soll. Insgesamt ist so die Aufgabe der planerischen Ordnung besser durch eine bedingte Festsetzung zu lösen als mit einer Festsetzung ohne solche Einschränkung. Als Folgenutzung (§ 9 Abs. 2 Satz 2 BauGB) ergibt sich im Fall des Eintritts der auflösenden Bedingung eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB (Straßenverkehrsfläche), soweit sich der Wendehammer auf dem Straßengrundstück befindet. Soweit der Wendehammer auf einem in privatem Eigentum befindlichen Flurstück festgesetzt ist, endet die Nutzung dieses Flurstücks als öffentliche Verkehrsfläche und die private Nutzungsmöglichkeit des Grundstückseigentümers lebt wieder uneingeschränkt auf.

- 25 2. Das Oberverwaltungsgericht ist der Auffassung, sachliche Beitragspflichten seien auch deshalb nicht entstanden, weil die provisorische Herstellung des Wendehammers nicht den Erfordernissen des Verkehrs nach § 123 Abs. 2 BauGB genüge. Eine Wendeanlage ohne Asphaltschicht im Innenbereich entspreche nicht den Regeln der Technik. Zumindest wäre eine Deckschicht ohne Bindemittel erforderlich gewesen, die aber nicht vorhanden sei. Diese Begründung ist mit Bundesrecht nicht vereinbar.
- 26 Die in den Abschnitt "Allgemeine Vorschriften" über die Erschließung eingeordnete und so den Vorschriften über Erschließungsbeiträge vorangestellte Norm des § 123 Abs. 2 BauGB beschreibt Inhalt und Umfang der Erschließungslast (BVerwG, Beschluss vom 6. Mai 2008 - 9 B 18.08 - Buchholz 406.11 § 123 BauGB Nr. 45 Rn. 5). Erschließungsanlagen sollen entsprechend den Erfordernissen der Bebauung und des Verkehrs kostengünstig hergestellt werden und spätestens bis zur Fertigstellung der anzuschließenden baulichen Anlagen benutzbar sein. Damit sind nur Mindestbedingungen für die Benutzbarkeit der Anlage beschrieben. Durch § 123 Abs. 2 BauGB wird lediglich das Vorhandensein

einer gefahrlosen und funktionsfähigen Erschließung gefordert (BVerwG, Beschluss vom 6. Mai 2008 - 9 B 18.08 - Buchholz 406.11 § 123 BauGB Nr. 45 Rn. 7; Ernst/Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2016, § 123 Rn. 31). Die Voraussetzungen für das Entstehen der sachlichen Beitragspflicht sind demgegenüber maßgeblich in § 133 Abs. 2 BauGB geregelt.

- 27 Das Entstehen der Beitragspflicht scheitert daher im Streitfall nicht an den Anforderungen aus § 123 Abs. 2 BauGB. Zu diesem Ergebnis kann der Senat aufgrund der Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts kommen. Hiernach ist die Wendeanlage auf Erdplanum mit einem Oberbau aus einer Schottertragschicht hergestellt, die eine Dicke von ca. 55 cm hat. Die Minstdicke eines frostsicheren Straßenausbaus ist nach Feststellung des Oberverwaltungsgerichts knapp erreicht. Damit ist eine gefahrlose und funktionsfähige Benutzbarkeit durch Müllfahrzeuge gewährleistet. Der Beklagte trägt in der Revisionsbegründung dazu unwidersprochen vor, das Müllfahrzeug befahre die Straße lediglich einmal 14-täglich.
- 28 3. Das Berufungsgericht verneint die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht schließlich mit der Argumentation, ein Provisorium könne mangels Eintritts eines auf Dauer bestehenden Erschließungsvorteils nicht als endgültig hergestellt im Sinne des § 133 Abs. 2 BauGB angesehen werden. Auch diese Begründung hält revisionsgerichtlicher Überprüfung nicht stand.
- 29 Eine Erschließungsanlage ist im Sinne des Erschließungsbeitragsrechts endgültig hergestellt, sobald sie vollständig in einer den Herstellungsmerkmalen der Satzung entsprechenden Weise angelegt ist (BVerwG, Urteil vom 5. September 1975 - 4 CB 75.73 - Buchholz 406.11 § 133 BBauG Nr. 55 S. 17). Auf eine - ohnehin nicht unbegrenzt zu gewährleistende - Dauerhaftigkeit des Erschließungsvorteils kommt es hingegen nicht an. Das Wort "endgültig" in § 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist nicht im Sinne von "dauerhaft", sondern im Sinne von "abschließend" zu verstehen. Der Zweck des § 133 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit der Regelung über die Merkmale der endgültigen Herstellung (§ 132 Nr. 4 BauGB) besteht darin, den Zeitpunkt des Entstehens der Beitragspflicht

für jedermann möglichst eindeutig erkennbar und bestimmbar zu machen (BVerwG, Urteile vom 19. August 1988 - 8 C 51.87 - BVerwGE 80, 99 <112> und vom 15. Mai 2013 - 9 C 3.12 - Buchholz 406.11 § 132 BauGB Nr. 52 Rn. 16; DrieHaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 11 Rn. 46). Lediglich dann, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte die ernstzunehmende Gefahr einer alsbaldigen Beseitigung der Anlage besteht, fehlt es an einer die Beitragserhebung rechtfertigenden Vorteilsvermittlung (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Juli 1989 - 8 C 86.87 - BVerwGE 82, 215 <222 f.>). Derartige Anhaltspunkte sind vorliegend indes nicht erkennbar. Für die Frage, ob eine Erschließungsanlage endgültig im Sinne des § 133 Abs. 2 BauGB hergestellt ist, ist es deshalb unerheblich, ob die satzungsgemäße Herstellung von der Gemeinde im Einzelfall lediglich als Provisorium angesehen wird (BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2013 - 9 C 3.12 - Buchholz 406.11 § 132 BauGB Nr. 52 Rn. 21).

- 30 Gerade der vorliegende Fall zeigt zudem, dass es sachgerecht sein kann, längerfristigen Planungsabsichten, die gegebenenfalls die Notwendigkeit einer nochmaligen Veränderung der Straße mit sich bringen, durch eine lediglich provisorische "endgültige" erstmalige Herstellung Rechnung zu tragen. Dem kann im Streitfall nicht entgegengehalten werden, dass der Wendehammer aufgrund seines provisorischen Ausbauzustandes einen "dauerhaften Sanierungsfall" darstelle. Selbst wenn es zuträfe, dass der Wendehammer aufgrund seiner provisorischen Herstellung vermehrt repariert werden müsste, würden die Kosten hierfür die Anlieger nicht belasten; sie profitieren bei ihrer Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen vielmehr von geringeren Herstellungskosten.
- 31 II. Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts stellt sich nicht aus anderen Gründen als im Ergebnis richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die Entstehung der sachlichen Beitragspflicht setzt voraus, dass die Stichstraße mit Wendehammer entweder als selbstständige Erschließungsanlage gemäß den einschlägigen Satzungsmerkmalen im Sinne des § 133 Abs. 2 BauGB endgültig hergestellt worden ist oder dass die endgültige satzungsgemäße Herstellung sich auf einen rechtmäßig gebildeten Abschnitt gemäß § 130 Abs. 2 BauGB erstreckt. Für beide Varianten fehlen gleichermaßen erforderliche Feststellungen dazu, ob die Merkmale der endgültigen Herstellung für den Wendehammer gemäß der

2. Abweichungssatzung zur Erschließungsbeitragssatzung der Beklagten erfüllt sind.

- 32 Danach muss dessen Oberfläche zumindest eine wassergebundene Deckschicht oder eine Grandbefestigung aufweisen. Diese Abweichungssatzung stellt keine unzulässige Einzelfallregelung dar. Eine Gemeinde kann für eine konkrete Erschließungsanlage hinsichtlich eines bestimmten Herstellungsmerkmals im Sinne von § 132 Nr. 4 BauGB eine Abweichungssatzung erlassen, die einen von der allgemeinen Erschließungsbeitragssatzung abweichenden Willen des Satzungsgebers kundtut (s. BVerwG, Urteil vom 5. September 1975 - 4 CB 75.73 - Buchholz 406.11 § 133 BBauG Nr. 55 S. 17 f.). Das Berufungsgericht lässt - auf der Grundlage seiner Rechtsauffassung konsequent - die Frage offen, ob die Herstellungsmerkmale der 2. Abweichungssatzung für den Wendehammer erfüllt sind. Es sieht es als fraglich an, ob unter "wassergebundene Decke" bzw. "Grandbefestigung" der hier erstellte Oberbau verstanden werden kann, und stellt lediglich fest, es fehle an einer wassergebundenen Deckschicht. Dies allein bietet dem Senat keine tragfähige Grundlage für eine Bestätigung des Berufungsurteils gemäß § 144 Abs. 4 VwGO. Neben einer wassergebundenen Deckschicht würde auch das Vorhandensein einer Grandbefestigung das Herstellungsmerkmal für den Wendehammer erfüllen.
- 33 III. Auch zur Beurteilung, ob die angefochtenen Beitragsbescheide gegebenenfalls in der festgesetzten Höhe rechtmäßig sind, bedarf es weiterer Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts.
- 34 1. Für den Fall, dass die Vorinstanz bei der anzulegenden natürlichen Betrachtungsweise zu dem Ergebnis gelangt, Erschließungsanlage sei der langfristig vorgesehene Straßenzug durch die Plangebiete Nr. 6A und 6B und die streitgegenständlichen Bescheide seien als Abrechnung eines Abschnitts gemäß § 130 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 BauGB anzusehen, ist die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Abschnittsbildung erforderlich. Die bisherigen Prüfungsschritte des Berufungsgerichts hierzu stimmen mit Bundesrecht überein (a). Sie sind lediglich noch zu ergänzen um die Prüfung, ob die "Willkürgrenze" hinsichtlich unterschiedlicher Kosten des ersten Abschnitts im Vergleich zum zweiten Abschnitt die Ab-

schnittsbildung hindert, weil - entgegen der bisherigen Auffassung der Beklagten - statt der niedrigeren Bereitstellungskosten die tatsächlichen Erwerbskosten für das Grundstück P.straße 41 aus dem Jahr 1992 bei der Aufwandsermittlung berücksichtigt werden müssen (b).

- 35 a) Der Senat teilt die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, dass die Befugnis, eine Teilstrecke einer Erschließungsanlage als Abschnitt für die erschließungsbeitragsrechtliche Abrechnung zu verselbstständigen, nicht die (erfolgte) Anlegung einer weitergehenden, in der Länge teilbaren Erschließungsanlage voraussetzt. An der gegenteiligen früheren Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteile vom 25. Februar 1994 - 8 C 14.92 - BVerwGE 95, 176 <187> und vom 7. Juni 1996 - 8 C 30.94 - BVerwGE 101, 225 <233 f.>) hält der Senat nicht fest. Der im erstgenannten Urteil erstmals erwähnte, nicht näher begründete Rechtssatz ist in der seitherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vereinzelt geblieben und in der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sowie in der Kommentarliteratur auf Ablehnung gestoßen (s. etwa Ernst/Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2016, § 125 Rn. 15). Der Standpunkt kann in der Sache nicht überzeugen. Eine Abschnittsbildung als Instrument der Vorfinanzierung wird gerade dann in Betracht zu ziehen sein, wenn die Anlage zunächst nicht in ihrer vollen Länge hergestellt werden soll. Das Argument, die Fortführung der Straße solle im Fall der Abschnittsbildung für einen Betrachter zumindest schon in ihrer Anlage zu erkennen sein, rechtfertigt nicht die Anforderung, es müsse mit dem Bau auf der vollen Länge der Straße schon begonnen worden sein; aus dem Bebauungsplan wird in der Regel die geplante Weiterführung hinreichend deutlich werden. Dem zeitlichen Moment bei der etappenweisen Herstellung einer Erschließungsanlage wird durch die Annahme Rechnung getragen, dass ein nicht weiter gebauter Abschnitt - wie oben ausgeführt - in die Eigenschaft einer selbstständigen Erschließungsanlage hineinwachsen kann.
- 36 b) Das Berufungsgericht geht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 7. Juni 1996 - 8 C 30.94 - BVerwGE 101, 225 <235>) zutreffend davon aus, dass eine willkürliche Abschnittsbildung vorliegt, wenn die im Zeitpunkt der Abschnittsbildung voraussehbaren Kosten ei-

nes Abschnitts je Quadratmeter Straßenfläche um mehr als ein Drittel höher liegen als die des anderen Abschnitts. Bei diesem Kostenvergleich sind ausschließlich ausstattungsbedingte Mehrkosten - unter Ausschluss der auf Preissteigerungen entfallenden Anteile - berücksichtigungsfähig. Ausstattungsbedingt in diesem Sinne sind auch Kosten, die für einen Abschnitt deshalb entstehen, weil nur hier überhaupt oder besonders hohe Grunderwerbskosten zu entrichten sind (BVerwG, Urteil vom 7. Juni 1996 - 8 C 30.94 - BVerwGE 101, 225 <233>). Danach bedarf es vorliegend noch der Prüfung und Feststellung, ob die Berücksichtigung der Grunderwerbskosten aus dem Jahre 1992 dazu führt, dass eine Abschnittsbildung ausscheiden muss. Zutreffend nimmt das Oberverwaltungsgericht an, dass die Kosten für den Erwerb des Flurstücks 327/14 (P.straße 41) im Jahre 1992 auf der Grundlage des § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB in den umzulegenden Erschließungsaufwand einzubeziehen sind. Nach dieser Norm umfasst der Erschließungsaufwand die Kosten unter anderem für den Erwerb der Flächen für die Erschließungsanlagen. Das sind diejenigen Flächen, die die Gemeinde zweckgerichtet zur Herstellung von Erschließungsanlagen ankauft (BVerwG, Urteil vom 4. Februar 1981 - 8 C 13.81 - BVerwGE 61, 316 <324>). Der Grundstückskaufpreis gemäß § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB ist auch dann als Erschließungsaufwand zu berücksichtigen, wenn eine Gemeinde Grundstücke erwirbt, um sie später nach Wirksamwerden einer im Erwerbszeitpunkt noch nicht konkretisierten Planung zur Schaffung von Erschließungsanlagen zu nutzen (OVG Münster, Urteil vom 25. Oktober 1996 - 3 A 1284/93 - DVBl 1997, 1072; Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Aufl. 2012, § 13 Rn. 39; Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2016, § 128 Rn. 11). Die von der Beklagten stattdessen gewählte Einstellung der Kostenposition auf der Grundlage des § 128 Abs. 1 Satz 2 BauGB - Wert der von der Gemeinde aus ihrem Vermögen bereitgestellten Flächen im Zeitpunkt der Bereitstellung - kommt hingegen nur in Betracht, wenn die Gemeinde die Flächen nicht zweckgerichtet für die Herstellung von Erschließungsanlagen erworben hat (BVerwG, Urteil vom 4. Februar 1981 - 8 C 13.81 - BVerwGE 61, 316 <323>).

- 37 Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts ist das Flurstück von der Beklagten im Jahre 1992 zweckgerichtet erworben worden, um dort eine Erschlie-

ßungsstraße anlegen zu können. Dies wird zutreffend daraus hergeleitet, dass zum damaligen Zeitpunkt zwar nicht sicher war, ob die Erschließungsstraße über das Flurstück verlaufen soll, das Grundstück aber erworben wurde, um "eine alternative Möglichkeit der Anlage der Erschließungsstraße zu haben". Hierbei kann der Umstand keine Rolle spielen, dass die Einstellung des Kaufpreises aufgrund von typischerweise eintretenden Grundstückswertsteigerungen für die Beitragspflichtigen im Regelfall günstiger ist als die Zugrundelegung des Verkehrswerts zum Zeitpunkt der Bereitstellung aus dem Fiskalvermögen. Deshalb muss es umgekehrt auch unerheblich bleiben, dass im vorliegenden Fall der seinerzeit gezahlte Kaufpreis höher war als der spätere Verkehrswert des Grundstücks.

- 38 2. Ob das sogenannte "X.-Areal" in die Aufwandsverteilung einbezogen werden muss, hängt davon ab, ob es sich bei der Straße im Plangebiet 6A um eine selbstständige Erschließungsanlage oder lediglich um einen Abschnitt der durch die Plangebiete 6A und 6B laufenden Erschließungsanlage handelt. Die vom X.-Markt genutzten Flächen (Flurstücke 254, 256, 258, 9/3 und 9/4) grenzen nicht unmittelbar an die hier abgerechnete Straße im Plangebiet 6A an, sondern sind an sie mittels einer tatsächlich vorhandenen, aber rechtlich nicht gesicherten Zufahrt über die Flurstücke 440 und 450 angebunden. Im Falle einer selbstständigen Erschließungsanlage könnten die vorbezeichneten Flurstücke - das letztgenannte mit seiner gesamten Fläche - in die Verteilungsfläche einzubeziehen sein (a), bei Betrachtung als Abschnitt einer durchlaufenden Erschließungsstraße ist dies auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht möglich (b).
- 39 a) Ein Grundstück ist - mangels vorrangiger Festsetzungen in einem Bebauungsplan - dann im Sinne des § 131 Abs. 1 Satz 1 BauGB erschlossen, wenn die betreffende Anbaustraße die Möglichkeit eröffnet, mit Personen- und Versorgungsfahrzeugen an die Grenze des Grundstücks heranzufahren und es von dort aus zu betreten. Das ist bei einem Anliegergrundstück grundsätzlich der Fall, bei einem Hinterliegergrundstück aber regelmäßig nur dann, wenn es tatsächlich durch eine Zufahrt über das Anliegergrundstück mit der Anbaustraße verbunden ist und diese Verbindung in rechtlich gesicherter Weise auf Dauer

zur Verfügung steht (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 28. März 2007 - 9 C 4.06 - BVerwGE 128, 246 Rn. 16 und vom 12. November 2014 - 9 C 4.13 - BVerwGE 150, 308 Rn. 13). Diese Voraussetzungen sind bei den oben genannten, vom X.-Markt genutzten Grundstücken nicht erfüllt. Doch auch ohne eine solche Zufahrt kann ein Erschlossensein des Hinterliegergrundstücks anzunehmen sein, wenn die Eigentümer der übrigen Grundstücke nach den bestehenden tatsächlichen Verhältnissen schutzwürdig erwarten können, dass auch ein Grundstück, dessen Erschlossensein nach der baurechtlichen Situation zu verneinen wäre, in den Kreis der erschlossenen Grundstücke einbezogen wird und sich so die Beitragslast der übrigen Grundstücke vermindert. Eine dahingehende Erwartung ist dann schutzwürdig, wenn nach den tatsächlichen Verhältnissen im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten mit einer erschließungsbeitragsrechtlich relevanten Wahrscheinlichkeit typischerweise mit einer Inanspruchnahme der Anbaustraße (auch) durch das Hinterliegergrundstück gerechnet werden kann, die dessen Belastung mit einem Erschließungsbeitrag rechtfertigt (BVerwG, Urteile vom 15. Januar 1988 - 8 C 111.86 - BVerwGE 79, 1 <6> und vom 30. Mai 1997 - 8 C 27.96 - Buchholz 406.11 § 131 BauGB Nr. 105 S. 85). Dies ist nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts insbesondere dann der Fall, wenn entweder das Hinterliegergrundstück zwar durch ein selbstständig bebaubares Anliegergrundstück desselben Eigentümers von der Erschließungsanlage getrennt, jedoch tatsächlich durch eine Zufahrt über dieses Grundstück mit der Anlage verbunden ist, oder wenn bei Eigentümeridentität Hinter- und Anliegergrundstück einheitlich genutzt werden (vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 - 9 C 4.13 - BVerwGE 150, 308 Rn. 13 m.w.N.).

- 40 Der Einwand der Revision, die Rechtsfigur der schutzwürdigen Erwartungshaltung führe dazu, dass die Gemeinden nicht mehr in der Lage seien, eine hinreichend rechtssichere Entscheidung über den Umfang der Verteilungsfläche zu treffen, greift nicht durch. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt umschreibend, dass die schutzwürdige Erwartung in den bestehenden Verhältnissen ihre Stütze finden muss und diese Verhältnisse im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflichten vorliegen und den übrigen Grundstückseigentümern ohne weiteres erkennbar sein müssen. Bloße Mutmaßungen über künftige

Entwicklungen reichen nicht aus (BVerwG, Urteil vom 27. September 2006 - 9 C 4.05 - BVerwGE 126, 378 Rn. 13).

- 41 Soweit die frühere Rechtsprechung in Fällen der Eigentümerschiedenheit eine schutzwürdige Erwartung schon dann angenommen hat, wenn das Hinterliegergrundstück durch eine tatsächliche, jedoch rechtlich nicht gesicherte Zufahrt mit der Anlage verbunden war, hält der Senat hieran so nicht fest. Vielmehr bedarf es in diesen Fällen des Hinzutretens weiterer Umstände. Ein solcher kann etwa darin liegen, dass das Hinterliegergrundstück ausschließlich über die streitgegenständliche Anbaustraße an das Straßennetz angebunden ist (sogenanntes gefangenes Hinterliegergrundstück). In Entsprechung dazu kann ein besonderer Umstand aber auch darin gesehen werden, dass ein nicht an die Anbaustraße anliegendes, bereits anderweitig erschlossenes Grundstück aufgrund seiner tatsächlichen Nutzung, etwa im Hinblick auf starken Kunden- oder Lieferantenverkehr, auf das Vorhandensein einer weiteren, durch die streitgegenständliche Straße vermittelten Zufahrt nach den tatsächlichen Verhältnissen unabhängig von der baurechtlichen Beurteilung der Situation geradezu angewiesen ist (ähnlich: Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2016, § 133 Rn. 3d - am Ende des ersten Absatzes).
- 42 Anhaltspunkte für eine derartige Abhängigkeit und eine daraus folgende schutzwürdige Erwartung der übrigen Anlieger könnten hinsichtlich des "X.-Areal" gegeben sein, wenn der Markt - wie in einem in den Verwaltungsvorgängen enthaltenen Verkehrsgutachten ausgeführt - zur Vermeidung einer Überlastung der P.straße einer zweiten Zufahrt bedurfte und diese durch Kunden und Lieferanten regelmäßig genutzt wird. Hierzu bedarf es jedoch weiterer Feststellungen des Berufungsgerichts.
- 43 b) Falls sich die hergestellte Stichstraße hingegen als Abschnitt einer durchlaufenden Erschließungsanlage erweisen sollte, wäre die Einbeziehung von Flurstücken des "X.-Areal" in die Aufwandsverteilungsfläche weitgehend ausgeschlossen. Wenn ein Grundstück an zwei Abschnitte einer Erschließungsanlage angrenzt, ist dieses Grundstück bei der Aufwandsverteilung jeweils nur mit dem

Anteil zu berücksichtigen, der dem Verhältnis der Frontlängen an dem einen bzw. anderen Abschnitt entspricht (stRspr, BVerwG, Urteile vom 9. November 1984 - 8 C 77.83 - BVerwGE 70, 247 <253 f.> und vom 12. Mai 2016 - 9 C 11.15 - BVerwGE 155, 171 Rn. 27). Unter dieser Prämisse sind daher die Grundstücke des "X.-Areal" - abgesehen von den tatsächlich als Zufahrt genutzten Flurstücken 440 und 450 (letzteres anteilig im Verhältnis seiner Frontlänge im hergestellten Abschnitt) - in die Aufwandsverteilung nicht einzubeziehen. Bei abschnittsweiser Herstellung einer einheitlichen Erschließungsanlage können die übrigen Anlieger des hier abgerechneten ersten Abschnitts ein anderes Ergebnis nicht schutzwürdig erwarten, weil sich die Firma X. an dem Aufwand für den zweiten Abschnitt zu beteiligen haben wird.

44 3. Von der Beurteilung, ob eine selbstständige Erschließungsanlage oder der Abschnitt einer durchlaufenden Erschließungsstraße abzurechnen ist, hängt weiter die Antwort auf die Frage ab, ob die Kosten für die provisorische Herstellung des Wendehammers beitragsfähig sind. Bei Annahme einer durchlaufenden Erschließungsanlage sind die Kosten für die Herstellung des Wendehammers nicht beitragsfähig (a), andernfalls handelte es sich um beitragsfähige Kosten für die satzungsgemäß "endgültige" Herstellung des Wendehammers (b).

45 a) Aus § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, wonach nur die erstmalige Herstellung der Anlage dem Erschließungsaufwand zuzurechnen ist, ergibt sich, dass nur diejenigen Kosten beitragsfähig sein können, die der Herstellung der endgültigen Anlage dienen. Somit fallen die Kosten für ein Provisorium, das im Zuge der endgültigen Herstellung der Anlage wieder entfernt wird, aus den beitragsfähigen Kosten heraus. Im Falle einer durchlaufenden Erschließungsstraße wäre hiernach in den Blick zu nehmen, dass der Wendehammer bei Durchbindung der Straße wieder entfernt werden muss. Eine Ausnahme gilt nach dieser Rechtsprechung nur in dem hier nicht gegebenen Fall, dass nach technischen Regeln die Errichtung einer provisorischen Anlage erforderlich erschien, um später eine endgültige Erschließungsanlage ordnungsgemäß herstellen zu können (BVerwG, Urteile vom 5. September 1969 - 4 C 67.68 - BVerwGE 34, 19

und vom 16. November 1973 - 4 C 45.72 - Buchholz 406.11 § 128 BBauG Nr. 13 S. 23).

- 46 b) Handelt es sich dagegen bei der Stichstraße um eine selbstständige Erschließungsanlage, wären die Kosten für die satzungsgemäße Herstellung der Wendeanlage als Kosten der endgültigen Herstellung dieser Erschließungsanlage anzusehen und damit grundsätzlich beitragsfähig. Auch eine von der Gemeinde nur als vorübergehende Maßnahme angesehene Ausbautätigkeit an einer Anbaustraße führt zur endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage, wenn die Maßnahme einen Zustand erreicht, der den satzungsgemäßen Merkmalen für eine endgültige Herstellung - im Streitfall gemäß den Merkmalen der 2. Abweichungssatzung - entspricht (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2013 - 9 C 3.12 - Buchholz 406.11 § 132 BauGB Nr. 52 S. 6). Etwas anderes könnte nur in dem - vorliegend wohl nicht gegebenen Fall - gelten, dass konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, die Wendeanlage werde alsbald wieder beseitigt werden und deshalb nicht die Erwartung gegeben ist, dass sie der Allgemeinheit hinreichend gesichert zur Verfügung steht (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Juli 1989 - 8 C 86.87 - BVerwGE 82, 215 <222 f.>).
- 47 4. Schließlich bedarf es noch weiterer Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts dazu, ob und inwieweit das Hinterliegergrundstück Flurstück 301 der Beitragspflicht unterliegt. Soweit dies nicht der Fall wäre, würde sich die Aufwandsverteilungsfläche zu Lasten der übrigen Grundstücke verringern. Bei dem Flurstück 301 handelt es sich, bezogen auf den für die Beitragsentstehung maßgeblichen Zeitpunkt, um ein sogenanntes gefangenes Hinterliegergrundstück mit Bestandsbebauung, das - wie von den Beteiligten dem Senat in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt worden ist - über eine durch Grunddienstbarkeit gesicherte Zufahrt zur Anbaustraße verfügt. Das Flurstück liegt jedoch nur mit einer kleinen Fläche innerhalb des mit dem Bebauungsplan Nr. 6A festgesetzten Baufensters und kann deshalb hiernach mit einem Wohnhaus oder einem ähnlich großen Gebäude nicht mehr bebaut werden.
- 48 Das Grundstück ist ungeachtet des vorhandenen Gebäudes nicht Bauland im Sinne des § 133 Abs. 1 Satz 1 BauGB und deshalb bei der gemäß § 131 Abs. 1

Satz 1 BauGB vorzunehmenden Verteilung des Erschließungsaufwands unberücksichtigt zu lassen, wenn es nach den Festsetzungen des Bebauungsplans überhaupt nicht mehr oder nur noch in unterwertiger Weise bebaut werden darf (vgl. BVerwG, Urteile vom 20. September 1974 - 4 C 70.72 - Buchholz 406.11 § 133 BBauG Nr. 48 S. 42 f. und vom 25. Oktober 1996 - 8 C 21.95 - Buchholz 406.11 § 131 BauGB Nr. 104 S. 82). Gemäß § 133 Abs. 1 Satz 1 BauGB unterliegen Grundstücke der Beitragspflicht, wenn für sie eine bauliche oder gewerbliche Nutzung festgesetzt ist. Es widerspräche dem Wortlaut und dem Zweck des Gesetzes, ein Grundstück, das nach den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht mehr bebaut werden darf, allein deswegen als bebaubar anzusehen, weil auf ihm früher einmal ein Gebäude errichtet worden ist. Dem Gesetzgeber kann nicht unterstellt werden, er habe auch Grundstücke als "bebaubar" beitragspflichtig machen wollen, die nach Zerstörung der auf ihnen befindlichen Gebäude nicht wieder bebaut werden dürfen (BVerwG, Urteil vom 20. September 1974 - 4 C 70.72 - Buchholz 406.11 § 133 BBauG Nr. 48 S. 42 f.). Gänzlich unbebaubaren Grundstücken gleichgestellt sind Grundstücke, auf denen baurechtlich nur eine unterwertige Nutzung zulässig ist. Ihnen wird im Verhältnis zu den übrigen Grundstücken des Abrechnungsgebiets durch die Erschließung ein derart geringer Vorteil vermittelt, dass eine Beitragsbelastung nicht gerechtfertigt ist. Allerdings unterliegen zulässigerweise mit Garagen und garagenähnlichen Gebäuden bebaubare Grundstücke regelmäßig der Erschließungsbeitragspflicht für die Anlage, die ihnen die verkehrliche Erreichbarkeit vermittelt, da Garagen wegen ihrer Funktion in besonderem Maße auf die Verbindung mit einer befahrbaren Erschließungsanlage angewiesen sind (BVerwG, Urteil vom 16. September 1977 - 4 C 71.74 - Buchholz 406.11 § 133 BBauG Nr. 63 S. 38). Zur Beurteilung der Beitragspflicht des Flurstücks 301 bedarf es daher noch der Feststellung, ob die innerhalb des Baufensters befindliche Fläche des Flurstücks die Errichtung einer Garage erlaubt. Bejahendenfalls ist weiter zu klären, welcher Anteil des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes auf das hier in Rede stehende Grundstück entfällt. Ist das nach dem Bebauungsplan für ein Grundstück vorgesehene und nach der einschlägigen Verteilungsregelung relevante Maß der baulichen Nutzung wegen einer öffentlich-rechtlichen Baubeschränkung nicht erreichbar, darf bei der Verteilung des Erschließungsaufwandes grundsätzlich nur das tatsächlich realisierbare Nutzungsmaß

zur Grundlage der Ermittlung des auf das Grundstück entfallenden Erschließungsaufwandes gemacht werden (BVerwG, Urteil vom 3. Februar 1989 - 8 C 66.87 - BVerwGE 81, 251 <253 ff.>).

- 49 Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

Dr. Bier

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Bick

Steinkühler

Dr. Dieterich

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 19 447,59 € festgesetzt (§ 52 Abs. 3 Satz 1 GKG).

Dr. Bier

Steinkühler

Dr. Dieterich