

Antrag

der BVB / FREIE WÄHLER Fraktion

Entlastung der Anwohner bei Erschließungsmaßnahmen: Baustandard vermeintlicher Sandpisten gründlich untersuchen

Der Landtag möge beschließen:

Die Landesregierung wird aufgefordert, den Gemeindestraßen-Leitfaden Brandenburg (2012) dahingehend zu erweitern, dass den Gemeinden sachdienliche Hinweise zu folgenden Punkten gegeben werden:

1. Beachtung der Beweislastregel bei der Beurteilung der Abgrenzung zwischen Ausbau und Erschließung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

und

2. Berücksichtigung der Technischen Normen, Gütevorschriften und Lieferbedingungen für den Straßenbau der ehem. DDR (TGLs) bei der Beurteilung der Frage, ob ein technisches Ausbauprogramm gemäß § 242 Abs. 9 BauGB vorhanden war und beachtet worden ist.

Begründung:

Die Entlastung der Anlieger bei der erstmaligen Herstellung von Gemeindestraßen war (auch im Zusammenhang mit der Abschaffung der Straßenbaubeiträge) bereits mehrfach Gegenstand intensiver Diskussionen in dieser und der vergangenen Wahlperiode. Zwar wurden dahingehende Anträge, wie zum Beispiel:

- CDU: zur Abschaffung von Erschließungsbeiträgen für vor dem 03.10.1990 zu Verkehrszwecken genutzte Straßen: Drucksache 6/11153,
- Péter Vida: zu Härtefallfonds: Drucksache 6/11536,
- BVB / FREIE WÄHLER: zu Musterverfahren: Drucksache 7/626

abgelehnt. Jedoch wurde stets betont, dass eine Lösung insbesondere für die sog. Sandpisten angestrebt werde. Hierbei dürfte unstrittig sein, dass eine rechtssichere Abgrenzung der Maßnahme dahingehend, ob Ausbau oder Erschließung vorliegt, von allgemeinem Interesse ist. So wurde der Antrag „Sozialen Frieden auch bei Straßenerschließungsmaßnahmen sichern: Faire Rechtsanwendung und Mitbestimmung ermöglichen!“ (Drs. 7/259 Neudruck) im Dezember 2019 mit der Begründung abgelehnt, dass es vertiefende Erläuterungen für die Gemeinden nicht brauche, da diese eine rechtlich korrekte Einstufung jederzeit

vornehmen könnten und die Rechtsprechung kennen würden. Ebenso wurde im Zusammenhang mit dem Antrag „Fortschritt bei Kommunalabgaben ermöglichen: Bürger und Gemeinden bei Straßenerschließungsmaßnahmen entlasten“ (Drucksache 7/1141) im Mai 2020 erklärt, dass es vertiefende Erläuterungen schon deswegen nicht brauche, weil der Gemeindestraßen-Leitfaden des seinerzeitigen Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft aus dem Jahr 2012 alle erforderlichen Informationen beinhalte.

Leider ist auch bei wiederholter mehrfacher Befassung mit dem Leitfaden nicht festzustellen, dass die Thematik erschöpfend und im entscheidenden Punkt richtig dargestellt werden würde.

Unstreitig ist, dass gemäß § 242 Abs. 9 BauGB Erschließungsbeiträge für bereits vor dem 03.10.1990 hergestellte Anlagen nicht erhoben werden können. Eine einmal fertiggestellte Anlage kann nicht mehr in den Zustand der Unfertigkeit zurückversetzt werden (BVerwG 9 C 1.09, 24.02.2010, Rn. 17).

Allerdings fehlt bei den Erläuterungen des Leitfadens (Ziffer 12.1) zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits der entscheidende Hinweis, dass die Gemeinde für die Erstmaligkeit der Herstellung beweispflichtig ist. Dabei kommt es gerade darauf an, denn eine mitunter Jahrzehnte zurückreichende Beweisführung ist den Anliegern in der Regel unmöglich. Die durch das Bundesverwaltungsgericht gegebene Erläuterung, wonach die Erstmaligkeit zu den anspruchsbegründenden Tatsachen gehört (BVerwG 9 C 5.06, 11.07.2007, Rn. 53), wird bei den gemeindlichen Abrechnungen häufig nicht beachtet.

In diesem Zusammenhang maßgeblich ist sodann die Feststellung, dass offensichtlich - unter Verwendung der Hinweise des Leitfadens - zu hohe Anforderungen an die Bejahung der erstmaligen Herstellung geknüpft werden. So wird zwar zutreffend darauf hingewiesen, dass das Hinnehmen von Provisorien nicht ausreiche. Vielmehr müsse man nach dem Vorhandensein von technischen Ausbauprogrammen und anschließend ggf. örtlichen Ausbaupflegenheiten suchen und deren Einhaltung überprüfen (Leitfaden, a.a.O.).

Jedoch führt die ministerielle Handreichung weiter aus, dass eine generelle Aussage über das Vorhandensein eines Ausbauprogramms im Rahmen des Leitfadens nicht getroffen werden könne. Diese lückenhafte Feststellung unterschlägt einen entscheidenden und für die Beurteilung der Klassifizierung der Baumaßnahmen maßgebenden Umstand.

Denn die in der DDR erlassenen Technischen Normen, Gütevorschriften und Lieferbedingungen (TGLs) für den Straßenbau erfüllen in Verbindung mit einem entsprechenden Beschluss eines damaligen Rates der Gemeinde alle Voraussetzungen eines technischen Ausbauprogramms im Sinne der Rechtsprechung. Diese festgelegten Standards waren Vorschriften mit Gesetzescharakter und in allen Bereichen der DDR-Volkswirtschaft zu beachten. Allein für den Bereich des Straßenbaus gab es mindestens 17 TGLs, die zwischen 1964 und 1989 - mit mitunter schwankenden Qualitätsstandards - den Bau regelten und zwingend zu beachten waren. Für die in Diskussion stehenden Anliegerstraßen regelten vor allem die TGL 173-17 (Mai 1964) und die TGL 12099/01 (Februar 1982) die technischen Anforderungen an die Verkehrswegeplanung, die Straßenklassen und die Straßenkonstruktion. So wurden detaillierte Ausführungen zur Bestimmung der Schichtdicke je nach Typenreihe und Belastungsklasse gemacht.

Das Bundesverwaltungsgericht nimmt auch ausdrücklich auf die TGLs Bezug und weist in seinem maßgebenden Urteil darauf hin, dass das Vorliegen eines Ausbauprogramms nicht schon deshalb zu verneinen ist, weil der seinerzeitige Rat der Gemeinde keine technischen Einzelheiten definiert habe (BVerwG 2007, a.a.O., Rn. 38). Denn hierbei ist auch den Besonderheiten der Rechtswirklichkeit der DDR Rechnung zu tragen, wonach die entsprechenden TGLs von der Staatlichen Bauaufsicht bestimmt worden sind. Hiernach reicht es aus, wenn die technischen Einzelheiten erst aus dem vom ausführenden Betrieb (oft Produktionsgenossenschaften des Handwerks) aufgestellten Projektplan auf Grundlage der geltenden TGLs erwachsen.

Aus den genannten TGLs ergeben sich mitunter deutlich niedrigere Anforderungen als in der heutigen Bewertung, ob seinerzeit eine Erschließung vorgelegen habe, angenommen wird. Das vom Bundesverwaltungsgericht geforderte planvolle straßenbautechnische Bearbeiten liegt auch in Fällen vor, in denen wie zum Beispiel bei der Belastungsklasse 0.3 lediglich mit einer 10-15 cm dicken sandgeschlämmten Mineralbetonschicht gearbeitet wurde (TGL 12099/01). Deren Überreste dürften heutzutage kaum noch vorzufinden sein. Auf letzteres kommt es aber nicht an, denn maßgebend ist nicht, ob Teile der seinerzeitigen Anlage noch nutzbar sind, sondern ob sie plangemäß jemals hergestellt wurden.

Zur Entwässerung werden ebenso planvolle und zu beachten gewesene Ausführungen in der TGL 12098 gemacht.

Zwar ist zutreffend, dass es im Einzelfall dazu gekommen sein kann, dass die durch die TGLs vorgegebenen Bauregime nicht eingehalten worden sind. Und es ist der Gemeinde auch möglich, den Beweis anzutreten, dass dies beim konkreten Vorhaben nicht der Fall war. In Beachtung der nur selten abweichenden Meinungsbildung in den Räten der Gemeinden der DDR in Verbindung mit der Bestimmung nach § 1 der Verordnung über die Einführung Staatlicher Standards und Durchführung der Standardisierungsarbeiten in der DDR (September 1954) ist davon auszugehen, dass in den allermeisten Fällen eine Beachtung und Umsetzung der Standards erfolgte.

Daher stellt es eine zwingend zu schließende Lücke dar, wenn im Leitfaden auf ein Regelwerk, das in den allermeisten Fällen Anwendung zu finden hatte und auch fand, schlichtweg nicht eingegangen wird. Denn hierdurch wird ein gerichtlich postulierter Regelfall nahezu vollständig außer Acht gelassen. Diverse Abfragen bei den Gemeinden offenbarten zudem, dass die Existenz bzw. Befolgung der TGLs in der Regel keine Berücksichtigung bei der Einstufung der aktuellen Straßenbaumaßnahme findet.

Das Unterlassen der Erwähnung der für die allermeisten Fälle maßgeblichen TGLs in Verbindung mit der Nichterwähnung der Beweislastregel stellt den Gemeinden eine Entscheidungshilfe an die Hand, die erkennbar zum massiven Nachteil der Anlieger gereicht und somit in einem entscheidenden Aspekt die Rechtsprechung ungenügend widerspiegelt.

Hiergegen ist auch der Einwand nicht zulässig, dass derartige Hinweise den Leitfaden überlasten würden. Denn die Anträge auf Herausgabe von Rundschreiben wurden mit der Begründung abgelehnt, dass diese nur einen geringen Regelungscharakter hätten und vielmehr der Leitfaden als das zentrale Orientierungsinstrument anzusehen wäre.

Eine vollständige Aufklärung über bautechnische Standards samt der sich daraus ergebenden rechtlichen Schlussfolgerungen steht im Interesse von jedermann. Insbesondere bei der viel diskutierten Belastung der Anwohner mit Erschließungsbeiträgen sind weitere Schritte zur Kostenkontrolle geboten.