

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 2520

der Abgeordneten Marie Luise von Halem und Michael Jungclaus

Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Drucksache 5/6295

Wortlaut der Kleinen Anfrage 2520 vom 09.11.2012:

Straßensanierung in denkmalgeschützten Innenstädten

Bei der Sanierung der historischen Innenstädte im Land Brandenburg wurde in den letzten beiden Jahrzehnten viel erreicht. Das finanzielle Engagement der privaten Hauseigentümer und Kommunen wurde durch öffentliche Förderprogramme und steuerliche Erleichterungen erheblich unterstützt.

Nach der Neufassung des Denkmalschutzgesetzes hat das Brandenburgische Landesamt für Denkmalpflege in einigen Städten die Unterschutzstellung von sogenannten "Einzeldenkmälern mit Gebietscharakter" vorgenommen. Dabei wurden auch viele Pflasterstraßen als Schutzgut mit eingetragen.

Uns ist bewusst, dass die nachfolgend aufgeworfenen Fragen zum Teil nach einer Einzelfallprüfung durch die untere Denkmalschutzbehörde zu entscheiden sind. Gleichwohl ist das Brandenburgische Landesamt für Denkmalpflege als Landesbehörde gehalten, auf einen gleichartigen Vollzug denkmalpflegerischer Grundsätze im Lande zu achten. Dies gilt umso mehr, als die Landesbehörde mit der unteren Behörde für jede dieser Straßenbaumaßnahme das Einvernehmen herzustellen hat und in den kreisfreien Städten mit den großen Sanierungsgebieten außerdem der Bauherr (Stadt) zugleich Denkmalschutzbehörde ist. Hier ist der Gleichbehandlungsgrundsatz (öffentlicher Bauherr / privater Bauherr) besonders zu beachten.

Bei der Sanierung der unter Denkmalschutz stehenden Straßenzüge werden die Hauseigentümer nach den Regelungen des Kommunalabgabengesetzes (KAG) durch die Kommunen zu Beiträgen herangezogen. Durch die Mehraufwendungen für den Denkmalschutz (neohistoristische Straßenleuchten, Pflasterung etc.) werden diese Straßen sehr teuer.

Wir fragen die Landesregierung:

1. Welche denkmalpflegerischen Grundsätze werden seitens des Landes für diese Straßen als gültig angesehen?

2. Die genannten Straßen werden im Rahmen der Stadtsanierung in aller Regel zerstört. Gibt es im Land Beispiele für den erhaltenden Umgang mit zu sanierenden Natursteinpflasterstraßen?
3. Reicht es bei der Erneuerung dieser Straßen aus, neues Straßenpflaster zu verlegen, um dem Denkmalschutz Genüge zu tun, insbesondere angesichts der Tatsache dass das Denkmal dann ja schon beseitigt ist?
4. Private Denkmaleigentümer werden bei der Sanierung ihrer Häuser mit hohen Auflagen belastet. Es sind Voruntersuchungen durchzuführen, Erhaltungs- und Farbgutachten einzuholen. Zuletzt ist das Gebäude unter Zuhilfenahme eines Sachverständigen Architekten zu restaurieren. Gelten diese Auflagen bei der Sanierung denkmalgeschützter Straßen gleichfalls?
5. Ist der Reparatur der unter Denkmalschutz stehenden Straßenzüge der Vorzug vor der Totalerneuerung zu geben, wie bei anderen Denkmälern im Grundsatz üblich?
6. Welche Möglichkeiten sieht die Landesregierung, die Eigentümer der anliegenden Grundstücke zu entlasten?
7. Kann den Städten empfohlen werden, solche Straßenbaumaßnahmen nach sogenannten Einheitssätzen (§ 8 Abs. 4 Satz 2 KAG) abzurechnen um die Belastungen der Grundstückseigentümer zu vermindern?
8. Können die Kommunen angesichts der Tatsache, dass die aus Gründen des Denkmalschutzes anfallenden Mehraufwendungen überwiegend im öffentlichen Interesse liegen, durch Änderungen ihrer entsprechenden Beitragssatzungen eine mindestens teilweise Entlastung der Anlieger bewirken?
9. Warum werden die Städtebaufördermittel für die Sanierung der unter Denkmalschutz stehenden Straßen nur für den 30%igen Kostenanteil der Kommunen, nicht aber auf den 70%igen Kostenanteil der betroffenen Anlieger gewährt (B.5.2.2 der Förderrichtlinie 2009)?
10. Trifft es zu, dass die Städtebauförderung nur dann gewährt wird, wenn die in Rede stehenden Straßenbaumaßnahmen als Neubaumaßnahmen (grundhafte Erneuerung) durchgeführt werden, denn nur dann können die Kommunen Beiträge nach KAG erheben, beziehungsweise gehört die erhaltende Straßensanierung ohne grundhafte Erneuerung nicht zur "Förderkulisse" des Landes?
11. Die Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 2012 zwischen Bund und Ländern sieht vor, dass die Mittel des Programms "Städtebaulicher Denkmalschutz" durchaus für die Erhaltung von Straßen- und Platzräumen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung zu verwenden sind. Wie beabsichtigt die Landesregierung diese Fördermöglichkeit umzusetzen?
12. Welche Möglichkeiten sieht die Landesregierung, Städtebaufördermittel auch dann zu gewähren, wenn die Straßen nach den Grundsätzen der behutsamen Stadterneuerung behandelt und erhaltend repariert und restauriert werden, ohne dass dann Beiträge der Anlieger erhoben werden können?
13. Für die Städte ist der Neubau der zu erhaltenden Straßen dank der Gewährung der Städtebauförderung unter Berücksichtigung der 70 prozentigen Heranziehung der privaten Anlieger sehr viel "günstiger" als die umfassende aber behutsame Reparatur. Erkennt die Landesregie-

zung hierbei einen Zusammenhang, der sich eher schädlich für die substanzerhaltende Straßensanierung auswirkt?

Namens der Landesregierung beantwortet die Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kultur die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1:

Welche denkmalpflegerischen Grundsätze werden seitens des Landes für diese Straßen als gültig angesehen?

Zu Frage 1:

Gegenstand des Schutzes von denkmalgeschützten Straßen und Straßen als prägenden Bestandteilen von Denkmalbereichen sind die Substanz und die Struktur. Wie bei jedem anderen Denkmal gilt der oberste denkmalfachliche Grundsatz der Erhaltung der Substanz und des Erscheinungsbildes. Innerhalb eines Denkmalbereiches ist der Straßenraum mit den Charakteristika der Bordhöhe, der Materialverwendung im Detail und der Linienführung von Fahrbahnen und Fußgängerwegen denkmalgeschützt.

Frage 2:

Die genannten Straßen werden im Rahmen der Stadtsanierung in aller Regel zerstört. Gibt es im Land Beispiele für den erhaltenden Umgang mit zu sanierenden Natursteinpflasterstraßen?

Zu Frage 2:

Die Substanz der Pflasterstraßen kann in situ nur erhalten werden, wenn es sich um kleinere Reparaturen handelt. Straßenpflasterung funktioniert nur dann, wenn sie in einem Spannungsbogen liegt. Ist der Spannungsboden intakt und gibt es keine Anforderungen der Erneuerung von Medien, kann eine Straße im Einzelfall sehr kostengünstig repariert werden. Als ein gelungenes Beispiel ist eine Pflasterstraße in der Gemeinde Michendorf im Ortsteil Stücken zu nennen.

Zudem sind in allen Städten der Arbeitsgemeinschaft Städte mit historischen Stadtkernen, insbesondere in Brandenburg an der Havel, Luckau, Angermünde, Templin, Mühlberg, Herzberg, Dahme und Uebigau bei der Sanierung von Pflasterstraßen hervorragende Ergebnisse erzielt worden. Hier musste durch die Erneuerung der unterirdischen Medien das Pflaster aufgenommen werden. Es wurde dann wiederverwendet oder neugepflastert.

Frage 3:

Reicht es bei der Erneuerung dieser Straßen aus, neues Straßenpflaster zu verlegen, um dem Denkmalschutz Genüge zu tun, insbesondere angesichts der Tatsache dass das Denkmal dann ja schon beseitigt ist?

Zu Frage 3:

In der Regel ist bei Pflasterstraßen eine grundlegende Erneuerung erforderlich, vor allem der Medien im Unterbau, die eine Herausnahme des Materials unabdingbar notwendig machen. Wird bei größeren Maßnahmen der Spannungsboden der Straßenpflasterung zerstört, kann dieser nur durch Neuverlegung wieder hergestellt werden. Denkmalfachlich wird dabei Wert darauf gelegt, dass das historische Material wieder verwendet wird. Ist dies nicht sinnvoll oder nicht möglich, muss neues Material verlegt werden, um das Erscheinungsbild wieder zu erreichen.

Frage 4:

Private Denkmaleigentümer werden bei der Sanierung ihrer Häuser mit hohen Auflagen belastet. Es sind Voruntersuchungen durchzuführen, Erhaltungs- und Farbgutachten einzuholen. Zuletzt ist das Gebäude unter Zuhilfenahme eines sachverständigen Architekten zu restaurieren. Gelten diese Auflagen bei der Sanierung denkmalgeschützter Straßen gleichfalls?

Zu Frage 4:

Wie bei jedem anderen Denkmal werden auch bei der Sanierung denkmalgeschützter Straßen Voruntersuchungen durchgeführt. Diese beziehen sich insbesondere auf den Zustand der Straße, die historische Entwicklung des Straßenraumes, die denkmalprägenden Eigenschaften, den Sanierungsbedarf und die Integration neuer Nutzungen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse münden in ein Konzept, das in der Regel frühzeitig mit den Denkmalbehörden abgestimmt wird und sachverständig umzusetzen ist.

Frage 5:

Ist der Reparatur der unter Denkmalschutz stehenden Straßenzüge der Vorzug vor der Totalerneuerung zu geben, wie bei anderen Denkmalen im Grundsatz üblich?

Zu Frage 5:

Sofern eine Reparatur möglich und sinnvoll ist, ist diese vorzuziehen. Allerdings ist in der Regel eine grundlegende Erneuerung notwendig. Siehe Antwort zu Frage 3.

Frage 6:

Welche Möglichkeiten sieht die Landesregierung, die Eigentümer der anliegenden Grundstücke zu entlasten?

Zu Frage 6:

Über die bestehenden Fördermöglichkeiten hinaus werden keine Möglichkeiten für weitere Entlastungen gesehen.

Frage 7:

Kann den Städten empfohlen werden, solche Straßenbaumaßnahmen nach sogenannten Einheitssätzen (§ 8 Abs. 4 Satz 2 KAG) abzurechnen um die Belastungen der Grundstückseigentümer zu vermindern?

Zu Frage 7:

Die Städte und Gemeinden sind nach der Sollvorschrift des § 8 Abs. 1 Satz 2 Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (KAG) grundsätzlich verpflichtet, für Straßenausbaumaßnahmen Beiträge zu erheben. Der beitragsfähige Aufwand kann gemäß § 8 Abs. 4 Satz 2 KAG nach den tatsächlichen Aufwendungen oder nach Einheitssätzen, denen die durchschnittlichen Aufwendungen für gleichartige Einrichtungen oder Anlagen zugrunde zu legen ist, ermittelt werden. Beide Ermittlungsmethoden sind zulässig. Es ist auch möglich, bei einer straßenbaulichen Investitionsmaßnahme für bestimmte Teileinrichtungen (z.B. Fahrbahn, Gehweg) unterschiedliche Ermittlungsmethoden anzuwenden. Die Entscheidung darüber, welche Verfahrensweise Anwendung finden soll, obliegt den demokratisch gewählten Gemeindevertretungen bzw. Stadtverordnetenversammlungen im Rahmen der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung. Es obliegt der Landesregierung nicht, in dieser Hinsicht Empfehlungen abzugeben.

Frage 8:

Können die Kommunen angesichts der Tatsache, dass die aus Gründen des Denkmalschutzes anfallenden Mehraufwendungen überwiegend im öffentlichen Interesse liegen, durch Änderungen ihrer entsprechenden Beitragssatzungen eine mindestens teilweise Entlastung der Anlieger bewirken?

Zu Frage 8:

Die Beitragserhebungspflicht beinhaltet das Gebot der vollständigen Beitragserhebung. Das bedeutet zum einen, dass der beitragsfähige Aufwand vollständig in der Beitragskalkulation zu berücksichtigen ist. Aufwand, der dadurch entsteht, dass denkmalschutzrechtliche Bestimmungen besondere Anforderungen an den Straßenausbau stellen, ist grundsätzlich beitragsfähig. Aufwand, der eindeutig nicht durch die Baumaßnahme veranlasst ist, sondern ausschließlich der Verschönerung des Ortsbildes dient, ist hingegen nicht beitragsfähig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Gemeinden im Rahmen ihres weiten Ermessensspielraumes unter gestalterischen Aspekten auch für eine im Vergleich zum Standardausbau teurere Variante entscheiden können.

Zum anderen ist das Gebot der vollständigen Beitragserhebung bei der anteiligen Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes auf die Gemeinde und die Anlieger zu beachten. Die Bestimmung von Gemeindeanteil und Anliegeranteil richtet sich ausschließlich nach dem Verhältnis der zur erwartenden Inanspruchnahme der ausgebauten Straße durch die Allgemeinheit einerseits und die Anlieger andererseits. Eine Heraufsetzung des Gemeindeanteils aus anderen Gründen kann daher nicht in Betracht kommen. Allerdings ist die Ermittlung des Gemeindeanteils kein exakter Berechnungsvorgang, sondern stellt innerhalb der gesetzlichen Grenzen eine ortsgesetzgeberische Ermessens- und Gestaltungsentscheidung dar.

Frage 9:

Warum werden die Städtebaufördermittel für die Sanierung der unter Denkmalschutz stehenden Straßen nur für den 30%igen Kostenanteil der Kommunen, nicht aber auf den 70%igen Kostenanteil der betroffenen Anlieger gewährt (B.5.2.2 der Förderrichtlinie 2009)?

Zu Frage 9:

Zuwendungen der Städtebauförderung werden den Gemeinden zur Umsetzung Ihrer Gesamtmaßnahmen im Sinne von § 44 i. V. m. § 23 LHO zur subsidiären Verwendung gewährt. Als Objektförderung ist die Städtebauförderung nicht vorrangig auf die Entlastung von Anliegern und Eigentümern ausgerichtet. Unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind deshalb Beiträge, die auf der Grundlage anderer gesetzlicher Regelungen zu leisten sind, von den Städtebauförderungsmitteln abzusetzen.

Frage 10:

Trifft es zu, dass die Städtebauförderung nur dann gewährt wird, wenn die in Rede stehenden Straßenbaumaßnahmen als Neubaumaßnahmen (grundhafte Erneuerung) durchgeführt werden, denn nur dann können die Kommunen Beiträge nach KAG erheben, beziehungsweise gehört die erhaltende Straßensanierung ohne grundhafte Erneuerung nicht zur "Förderkulisse" des Landes?

Zu Frage 10:

Nein. Städtebauförderungsmittel können bis zu einer Höhe von 180 €/m² für die Instandsetzung, Umgestaltung und Verbesserung von Straßen eingesetzt werden. Die bloße Instandhaltung ist nicht der Zielsetzung geförderter Gesamtmaßnahmen zuzurechnen.

Frage 11:

Die Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 2012 zwischen Bund und Ländern sieht vor, dass die Mittel des Programms "Städtebaulicher Denkmalschutz" durchaus für die Erhaltung von Straßen- und Platzräumen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung zu verwenden sind. Wie beabsichtigt die Landesregierung diese Fördermöglichkeit umzusetzen?

Zu Frage 11:

Die genannte Zielsetzung für den Mitteleinsatz ist bereits seit den 90er Jahren Bestandteil der Verwaltungsvereinbarungen (VV) zwischen dem Bund und den Ländern und insofern keine neue, bzw. erst zukünftig umzusetzende Forderung. Entsprechend der VV-Städtebauförderung erfolgt die Gewährung der Bundesfinanzhilfen für verschiedene programmatische Schwerpunkte, die von den jeweils geltenden Städtebauförderungsrichtlinien, aktuell der Städtebauförderrichtlinie 2009 – Fortschreibung 2012 vom 07.09.2012 (siehe dort Punkt B.5 „Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen und Freiflächen“), aufgenommen werden.

Der Begriff „Erhaltung“ ist nicht mit der Instandsetzung gleichzusetzen. Vielmehr ist unter dem Gesichtspunkt des effizienten und sparsamen Mitteleinsatzes (vgl. hierzu u. a. die VV zur Städtebauförderung 2012 Präambel, Pkt. V.) das geeignete Mittel zu wählen, um die Erhaltung der Straßen- und Platzräume zu erreichen. Reichen, je nach Zustand der Straße, Instandsetzungsmaßnahmen aus, ist die Gemeinde in der Pflicht, sind Erneuerungsmaßnahmen notwendig, greift die Städtebauförderung über B.5 der Städtebauförderrichtlinie 2009 – Fortschreibung 2012."

Frage 12:

Welche Möglichkeiten sieht die Landesregierung, Städtebaufördermittel auch dann zu gewähren, wenn die Straßen nach den Grundsätzen der behutsamen Stadterneuerung behandelt und erhaltend repariert und restauriert werden, ohne dass dann Beiträge der Anlieger erhoben werden können?

Zu Frage 12:

Keine. Siehe Antwort zu Frage 10

Frage 13:

Für die Städte ist der Neubau der zu erhaltenden Straßen dank der Gewährung der Städtebauförderung unter Berücksichtigung der 70 prozentigen Heranziehung der privaten Anlieger sehr viel "günstiger" als die umfassende aber behutsame Reparatur. Erkennt die Landesregierung hierbei einen Zusammenhang, der sich eher schädlich für die substanzerhaltende Straßensanierung auswirkt?

Zu Frage 13:

Nein. Bei der Städtebauförderung wird, wie bei anderen Förderungen mit Bezug auf den kommunalen Straßenbau, nur der durch die Allgemeinheit/ die Gemeinde zu tragende Anteil berücksichtigt. Je nach Satzung und Funktion der Straße sind die jeweiligen Erschließungsvorteile durch die Anlieger zu tragen. Hierbei ist durch die Gemeinden der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen. Auch wenn gegebenenfalls eine "Reparatur" für den Augenblick behutsamer und preiswerter erscheint, so ist gerade bei der Wiederherstellung von Pflasterstraßen eine grundhafte Erneuerung oftmals im Sinne der Nachhaltigkeit sinnvoller. Dies ist im Einzelfall durch die Gemeinde abzuwägen.

Frage 14:

Können Grundstückseigentümer von Grundstücken, die im so genannten im umfassenden Verfahren zu Ausgleichsbeträgen herangezogen werden (§ 154 BauGB) zusätzlich noch zu KAG-Beiträgen herangezogen werden, wenn das angrenzende zu sanierende Straßengrundstück sich in einem Gebiet mit einfachem Verfahren befindet?

Zu Frage 14:

In der Regel können für Straßenbauvorhaben im umfassenden Verfahren keine KAG-Beiträge erhoben werden, sondern die Anliegervorteile werden im Zusammenhang mit den Ausgleichsbeträgen nach § 154 BauGB berücksichtigt, um eine Doppelbelastung auszuschließen.

Allerdings verhindert diese Regelung nicht, dass von Grundstücken, die sich in unmittelbarer Randlage eines Sanierungsgebietes im umfassenden Verfahren befinden, keine Ausbaubeiträge erhoben werden können, für solche Straßenbauvorhaben, die unmittelbar außerhalb des Verfahrensgebietes, keine sanierungsbedingten Ordnungsmaßnahmen darstellen, und deren Notwendigkeit sich nicht aus den Sanierungszielsetzungen ergibt.

Der Ausschluss von Beitragserhebungen nach § 154 Abs.1 Satz 3 BauGB gilt generell nicht für förmlich festgelegte Sanierungsgebiete, die im sogenannten „vereinfachten Verfahren“ (unter Ausschluss der §§

152 bis 156 BauGB) durchgeführt werden, und in deren Zusammenhang Straßenbauvorhaben durchgeführt werden, die im Zusammenhang mit den in der Sanierungssatzung formulierten Zielsetzungen stehen.

§ 154 Abs. 1 Satz 2 BauGB besagt somit nicht, dass von Grundstücken in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten unter keinem Gesichtspunkt Straßenbaubeiträge erhoben werden können, auch wenn diese Teil eines Sanierungsgebietes im umfassenden Verfahren unter Anwendung der §§ 152 – 156 BauGB sind.