

I. Prüfauftrag

Infolge der Sitzung des Ausschusses für Bauen und Umweltschutz vom 17. und 24. Januar 2019 sowie der Entscheidung des Bürgermeisters vom 25. Januar 2019 soll für das Bebauungsplangebiet Nr. 02/2017 „Michendorfer Heideweg/Stieglitzweg“ für den Bereich der Wohnhäuser im Stieglitzweg eine alternative Erschließung und deren rechtliche Folgen für die Gemeinde geprüft werden.

II. Sachverhalt

Für den Stieglitzweg wurde der Bebauungsplan Nr. 02/97 „Stieglitzweg“ aufgestellt, welcher seit dem 01. Juli 1998 rechtskräftig ist. Dieser enthält in seinen Festsetzungen bereits die auch im Plan Nr. 02/2017 vorgesehene Erschließung.

Erst anschließend erfolgte die Besiedlung des benachbarten Bereiches, welche aber in den damaligen Planungen der Nachbarbaugebiete bereits vorgesehen war.

Mit Datum vom 27. Mai 1998 hat der Grundstückseigentümer mit der Gemeinde Michendorf einen städtebaulichen Vertrag zur Errichtung einer öffentlichen Straße, dem Stieglitzweg, geschlossen.

Nach einem Eigentümerwechsel hat die Gemeinde Michendorf mit dem Vorhabenträger des hiesigen Verfahrens am 20. Oktober 2016 vereinbart, die Erschließungspflicht auf den Vorhabenträger zu übertragen.

Mit Bescheid des Landkreises Potsdam-Mittelmark vom 31. Mai 2017 wurde die Bebauung des Areals entsprechend des (alten) Bebauungsplans genehmigt.

Mit Aufstellungsbeschluss vom 06. November 2017 wurde u. a. für das Teilgebiet die Aufstellung des o. g. Bebauungsplans beschlossen, um für die noch nicht geregelten Bereiche Baurecht zu schaffen und dieses mit den Nachbargebieten zu harmonisieren.

Die Bauarbeiten an der Straße begannen am 25. Juli 2018. Die Straße ist seit dem 12. Oktober 2018 fertiggestellt. Derzeit läuft das Übertragungsverfahren auf die Gemeinde Michendorf.

Mit Schreiben vom 26. Juli 2018 haben Nachbarn im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung Bedenken gegen die Erschließungssituation erhoben und dabei insbesondere herausgestellt, dass weitere Grundstücke, als die bereits realisierten nicht über den Igelweg erschlossen werden sollten. Dies wurde im Rahmen der Planung abgewogen und berücksichtigt. Hierfür wurde ein entsprechendes Erschließungsverbot in die Planzeichnung aufgenommen.

In der o. g. Sitzung des Ausschusses wandten sich 4 Nachbarn noch einmal mündlich gegen die generelle Erschließung über den Igelweg.

III. Prüfung alternativer Erschließungsmöglichkeiten des Teilgebietes Stieglitzweg

Mit der Festlegung des Erschließungsverbots über den Stieglitzweg im Planentwurf ist bereits eine Erschließung der übrigen Gebiete über den Igelweg ausgeschlossen. Mithin ist die Erschließung über den Michendorfer Heideweg bzw. Hasenweg zu erfolgen. Folglich bezieht sich die nachfolgende Prüfung nur auf den Teilbereich des alten Bebauungsplans Nr. 02/97 „Stieglitzweg“.

Um den Teilbereich Stieglitzweg zu erschließen bestünde grundsätzlich die Möglichkeit entweder eine Erschließungsstraße vom Michendorfer Heideweg (Alternative 1 -siehe Anlage 1) oder vom Hasenweg (Alternative 2 - siehe Anlage 2) vorzusehen. Der bisherige Anschluss an den Igelweg könnte sodann entweder zurückgebaut oder durch Poller (ggf. absenkbar) für den allgemeinen Straßenverkehr gesperrt werden.

Dessen ungeachtet bliebe auch die Möglichkeit diese Straßen als zusätzliche Erschließung vorzusehen (Alternative 3) und die bisherige Erschließungsstraße bestehen zu lassen.

IV. Rechtliche Folgen einer alternativen Erschließung

Eine Umplanung der Erschließung für diesen Teilbereich hat sowohl Auswirkungen für das Planverfahren als auch gegebenenfalls auf das Verhältnis zum Vorhabenträger.

1. Folgen für das Bebauungsplanverfahren

Die zeichnerischen Festsetzungen im Bebauungsplan und die Planbegründung müssten entsprechend der gewählten Alternative angepasst werden.

Bei wesentlichen Änderungen des Planinhaltes müssen nach § 4a Abs. 1 S. 1 BauGB die betroffenen Träger öffentlicher Belange sowie die Öffentlichkeit erneut beteiligt werden. Hierbei kann gem. § 4a Abs. 1 S. 2 BauGB eine kürzere („angemessene“) Beteiligungsfrist gewählt werden.

Eine wesentliche Änderung liegt vor, wenn Planungsinhalte geändert werden, die zu einer anderen rechtlichen oder tatsächlichen Bewertung der von dem Plan betroffenen Öffentlichkeit oder Träger öffentlicher Belange führen kann.

Das ist vorliegend der Fall. Die verkehrliche Erschließung eines Plangebietes ist wesentlicher Bestandteil der Bauleitplanung. Im Rahmen des Konfliktbewältigungsgebots ist die Gemeinde stets verpflichtet, die verkehrliche (Innen-) Erschließung zu betrachten und diese einer Regelung zuzuführen. Bei allen Alternativen wird die verkehrliche Erschließung neu geregelt. Hierdurch sind insbesondere die Belange des Natur- und Umweltschutzes (Untere Naturschutzbehörde) sowie die Belange der allgemeinen Öffentlichkeit berührt indem neue Versiegelungsflächen geschaffen werden und der Verkehr zwangsläufig über alternative Routen das Plangebiet erreicht.

Folglich muss bei allen Alternativen das Beteiligungsverfahren mit verkürzter Stellungnahmefrist wiederholt werden. Eine Beschlussfassung über den Bebauungsplan wäre damit frühestens in der ersten Sitzung nach der Sommerpause möglich.

Weitere Folgen für das Planverfahren bestehen nicht.

2. Mögliche Ansprüche des Vorhabenträgers gegen die Gemeinde Michendorf

Dem Vorhabenträger können auch Ansprüche gegen die Gemeinde infolge der geänderten Erschließungssituation zustehen. In Betracht kommen hier vertragliche Ansprüche (a) sowie gesetzliche Ansprüche (b).

a) Vertragliche Ansprüche nach §§ 1 Abs. 1 S. 1 VwVfG Bbg i. V. m. § 62 VwVfG Bund i. V. m. §§ 280 Abs. 1, 3, 282 Abs. 2 BGB analog i. V. m. §§ 11, 124 BauGB

Es könnte ein Anspruch gegen die Gemeinde Michendorf auf Schadensersatz aus § 1 Abs. 1 S. 1 VwVfG Bbg i. V. m. § 62 VwVfG Bund i. V. m. §§ 280 Abs. 1, 3, 282 Abs. 2 BGB analog i. V. m. §§ 11, 124 BauGB entstehen.

(1) Anspruchsvoraussetzungen

Zwischen den Parteien besteht ein öffentlich rechtlicher Vertrag in Form des Erschließungsvertrags, mithin ein Schuldverhältnis i. S. d. §§ 280, 282 BGB.

Zusätzlich müsste eine Pflichtverletzung der Gemeinde bestehen.

In der Alternative 3 wird lediglich eine zusätzliche Erschließung festgelegt. Diese hat keine Auswirkungen auf den bestehenden Vertrag, in der Festlegung kann keine Pflichtverletzung gesehen werden.

Eine Pflichtverletzung kann jedoch in den Alternativen 1 und 2 vorliegen, da mit diesen Alternativen eine Sperrung der Zuwegung zum Igelweg und damit eine zumindest teilweise Nichtnutzbarkeit der Straßenflächen, entsprechend des bisherigen Bebauungsplans und des Erschließungsvertrags, einhergeht. Hierzu müsste es bei der öffentlichen Widmung der Straße entsprechend dem Bebauungsplan 02/97 „Stieglitzweg“ und der vertraglichen Ausgestaltung der Straße um eine Vertragspflicht der Gemeinde handeln.

Die Gemeinde Michendorf hat einen Erschließungsvertrag mit dem Vorhabenträger geschlossen. Inhalt dieses Vertrages war die Übernahme der Erschließungspflicht durch den Vorhabenträger entsprechend des gültigen Bebauungsplans sowie eine Übernahmeverpflichtung der öffentlichen Verkehrsflächen durch die Gemeinde.

Die öffentliche Widmung der Straße entsprechend den bisherigen Planungen ist zumindest keine Hauptpflicht des Vertrages. Zwar wird in verschiedenen Vorschriften des Vertrags auf die öffentliche Widmung der Verkehrsflächen Bezug genommen (u. a. § 7 Abs. 2, 5), jedoch wird die Widmung der Fläche nicht ausdrücklich als Leistungspflicht vereinbart. Sie könnte daher lediglich Nebenpflicht i. S. d. § 241 Abs. 2 BGB analog i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 VwVfG Bbg i. V. m. § 62 VwVfG Bund darstellen.

Nach § 241 Abs. 2 BGB analog i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 VwVfG Bbg i. V. m. § 62 VwVfG Bund besteht im Rahmen von Vertragsverhältnissen die Pflicht der Parteien auf das Integritätsinteresse des Vertragspartner Rücksicht zu nehmen. Der Umfang dieser sogenannten Nebenpflichten richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls unter Beachtung des Vertragszweck, des allgemeinen Geschäftsverkehrs und der Verkehrssitte.

Mit dem Erschließungsvertrag bezweckt der Vorhabenträger eine baurechtliche Erschließung der Grundstücke und damit Baurecht sicherzustellen. Ziel der Gemeinde ist es die Kosten für eine öffentliche Erschließung nicht zu übernehmen und gleichzeitig sicherzustellen, dass die durch sie im Rahmen der Bauleitplanung festgesetzten Baurechte/verkehrlichen Strukturen umgesetzt werden. Die öffentliche Widmung der Straße entsprechend den Festlegungen im Erschließungsvertrag ist

Voraussetzung für die Umsetzung der bestehenden Planungslage sowie des Erhalts/Bestands der Baugenehmigungen. Folglich ist sie auch immanenter Vertragszweck.

Erschließungsverträge zwischen Gemeinden und Vorhabenträger werden üblicher Weise in der Absicht geschlossen, die Straßenkörper anschließend einer öffentlichen Widmung zuzuführen. Dies entspricht auch der allgemein üblichen Praxis der Gemeinden, folglich den Gepflogenheiten des Geschäftsverkehrs.

Diese vertragliche (Neben-)Pflicht würde die Gemeinde verletzen, wenn sie die Erschließung über den Igel ausschließt und eine entsprechende Widmung der Straße in Richtung Igelweg nicht vornimmt, bzw. den Bereich für den allgemeinen Straßenverkehr sperrt.

Diese Pflichtverletzung müsste auch schuldhaft, d. h. vorsätzlich oder fahrlässig herbeigeführt worden sein (§ 1 Abs. 1 S. 1 VwVfG Bbg i. V. m. § 62 VwVfG Bund i. V. m. §§ 276 BGB analog).

Den Gemeindevertretern ist die bisherige Planungslage aus den bisher vorgelegten Planungsunterlagen zum Bebauungsplanverfahren Nr. 02/2017 „Michendorfer Heideweg/Stieglitzweg“ bekannt, spätestens jedoch durch dieses Kurzgutachten dürften die Gemeindevertreter nicht mehr gutgläubig sein. Folglich muss den Gemeindevertretern bei der Entscheidungsfindung bekannt sein, dass es eine entsprechende vertragliche Verpflichtung gibt und diese durch eine abweichende Erschließung verletzt würde. Die Entscheidung, die Erschließung nicht mehr über den Igelweg durchzuführen und daher den Bereich nicht zu widmen, würde mit Wissen und Willen der Gemeindevertreter erfolgen mithin vorsätzlich.

(2) Anspruchshöhe

Die Anspruchshöhe richtet sich danach, welcher Schaden dem Vorhabenträger kausal durch die Pflichtverletzung entstehen würde. Der Vorhabenträger muss finanziell gedacht durch die Gemeinde so gestellt werden, als wenn das schadensbegründende Ereignis, die Umplanung der Verkehrsflächen und in der Folge das Nichterfolgen der Widmung, nicht eingetreten wäre (Differenzhypothese). Mithin ist zu fragen, wie die Vermögenslage des Vorhabenträgers gewesen wäre, wenn die Widmung durchgeführt werden würde (§§ 249 Abs. 1, 251 BGB analog i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 VwVfG Bbg i. V. m. § 62 VwVfG Bund).

Betrachtet man dies so ist die Vermögenslage in beiden Fällen identisch. Sowohl bei Erfüllung der vollständigen Widmung als Nebenpflicht des Vertrages als auch bei dessen Nichterfüllung wäre die Vermögenslage des Vorhabenträgers identisch, da dieser seine Leistung bereits erbracht hat und keine finanzielle Gegenleistung oder eine Gegenleistung mit Sachwert von der Gemeinde erhalten würde.

Jedoch ist die GRZ durch die dann nicht (vollständig) öffentliche Verkehrsanlage beeinträchtigt. Diese würde bei einer Planungsänderung entweder im Baufenster liegen oder aber in nicht überbaubaren Bereichen. In beiden Fällen müsste gegebenenfalls ein Teilrückbau der Anlage erfolgen. Die Kosten hierfür wären ersatzpflichtig.

Alternativ kann der Vorhabenträger jedoch die nutzlosen Aufwendungen für den Teil der Straße, der durch die neue Erschließungssituation nicht mehr öffentlich nutzbar ist und dementsprechend nicht in der Art und Weise hergestellt worden wäre (vgl. hierzu § 284 BGB analog i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 VwVfG Bbg i. V. m. § 62 VwVfG Bund) ersetzt verlangen. Mithin ein Anteil an den bisherigen Erschließungskosten. Diese belaufen sich insgesamt auf 156.996 €.

Die genaue Anspruchshöhe kann daher derzeit nicht angegeben werden, beläuft sich aber voraussichtlich bis zu einer maximalen Höhe von 156.996€

(3) Anspruchsausschluss aufgrund gemeindlicher Planungshoheit?

Fraglich ist noch, ob ein Schadensersatzanspruch gegen die Gemeinde deshalb ausgeschlossen ist, weil durch die Vorprägung das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde in Form der gemeindlichen Planungshoheit eingeschränkt wird.

Es entspricht ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichtshofs, dass Gemeinden Planungsinhalte nicht verbindlich in Verträgen zusagen können und entsprechend abweichende Bauleitplanungen der Gemeinde keinen Schadensersatzanspruch auslösen (seit BVerwG Urteil v. 11.03.1977 Az. IV C 45.75, BGH Urteil v. 08.06.1978 Az. III ZR 48/76). Hintergrund ist, dass solche Vereinbarungen den gemeindlichen Abwägungsprozess beschränken bzw. vorwegnehmen und somit die Gemeinde ihr Planungsrecht nicht umfassend ausüben kann. Im ersten Moment liegt hier eine vergleichbare Sachlage vor.

Gegen einen Ausschluss der Haftung spricht jedoch, dass gemeindliche Planungen grundsätzlich von externen Faktoren beeinträchtigt oder sogar ausgeschlossen werden können. Zudem diene der städtebauliche Vertrag der Umsetzung eines bestehenden Bebauungsplans, mithin wurde die Planungsfreiheit anderes als bei der Zusage von Planungsinhalten nicht künstlich im Vorhinein eingeschränkt sondern der städtebauliche Vertrag mit seinen Verpflichtungen ist gerade Ausdruck eines abgeschlossenen gemeindlichen Planungsprozesses.

Anders wäre die Lage nur zu beurteilen, wenn die Gemeinde eine alternative Erschließung auf ihre Kosten und auf ihren Grundstücken durchführen würde. Da die Gemeinde im Plangebiet keine Grundstücke besitzt, müssten hierzu Verhandlungen mit dem Vorhabenträger aufgenommen werden. Dies würde neben den Baukosten für die Straße jedoch auch Grunderwerbskosten bedeuten. Es ist davon auszugehen, dass diese Kosten, den möglichen Schadensersatzanspruch deutlich übersteigen werden.

b) Gesetzliche Ansprüche

Zudem bestehen zumindest die Möglichkeiten eines Amtshaftungsanspruchs und die Haftung aus enteignungsgleichem Eingriff. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Zeit für die Prüfung sowie, dass bereits ein vertraglicher Schadensersatzanspruch bejaht wurde, wurden diese Ansprüche zunächst nicht weiter betrachtet. Entscheidend dürfte hier sein, ob eine drittbezogene Amtspflicht durch die Entscheidung verletzt werden würde.

V. Vergleich der Handlungsmöglichkeiten

Nachfolgend sollen kurz die Vor-/Nachteile der einzelnen Varianten dargestellt werden.

Varianten	Vorteile	Nachteile
Ausgangsvariante	Kein Schadensersatzanspruch gegen die Gemeinde	Erschließung über ein nicht dem heutigen Standard entsprechenden Straßenabschnitt
	Keine zusätzliche Versiegelung	
	Kein zusätzlicher Verkehr auf dem Igelweg	
Alternative 1	Keine Erschließung über das Wohngebiet Bahnstraße	Schadensersatzansprüche gegen die Gemeinde
		Zusätzliche Versiegelung
		Verkehr wird entlang der Kita geführt
Alternative 2	Keine Erschließung über den engen Bereich des Wohngebiets Bahnstraße	Schadensersatzansprüche gegen die Gemeinde
	Erschließung über eine hinreichend ausgebaute Straße	Zusätzliche Versiegelung
Alternative 3	Kein Schadensersatzanspruch gegen die Gemeinde	Zusätzliche Versiegelung
		Schaffung der Möglichkeit von Durchgangsverkehr durch den Igelweg

VI. Handlungsempfehlung

Es wird empfohlen, bei dem eingereichten Vorschlag (Ausgangsvariante) zu bleiben.


Hierfür sprechen insbesondere die Vermeidung von Schadensersatzansprüchen der Gemeinde sowie die derzeitige Haushaltslage der Gemeinde. Die Gemeinde hat ihre eigenen Straßenbauvorhaben entsprechend der Straßenprioritätenliste getaktet und den Straßenausbau für 2019 aufgrund der finanziellen Großaufgaben ausgesetzt. Einen privaten eine (unnötige) Erschließungsstraße nachträglich zu bezahlen oder - wie in der Sitzung angesprochen- ihm eine alternative Erschließungsstraße zu bauen ist unter diesen Gesichtspunkten sehr fraglich. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass bei Straßenbaumaßnahmen grundsätzlich Anliegerbeiträge/Erschließungsbeiträge zu erheben sind.

Darüber hinaus mussten die Anlieger mit der Erschließung über den Igelweg rechnen. Der Bebauungsplan ist bereits seit 1998 rechtskräftig. Die Aufnahme des Teilgebietes in den Bebauungsplan erfolgte nur zur Harmonisierung der Regelungen. Die Bedenken, dass weiterer Verkehr über die Straße stattfindet wurde aufgenommen und im Rahmen der Planung berücksichtigt. Hierzu wurde die Sperrlinie entlang des Stieglitzwegs festgesetzt.

Letztlich wird auch zusätzliche Versiegelung und damit ein Eingriff in die Natur und Landschaft vermieden.

VII. Hinweise

Die Prüfung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Aufgrund der besonders kurzen Zeitspanne für die Prüfung kann nicht ausgeschlossen werden, dass weitere (Kosten-)Folgen für die Gemeinde entstehen, zusätzlich zu den bereits dargestellt. Die Anordnung der jeweiligen alternativen Erschließungsstraßen ist disponibel. Hier wurde die Variante mit der geringsten versiegelten Fläche gewählt.

 05.07.2019

