

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: 11/7 RAr 121/87

.....,

Klägerin und Revisionsbeklagte,

Prozeßbevollmächtigter:

.....,

g e g e n

Bundesanstalt für Arbeit,
Nürnberg, Regensburger Straße 104,

Beklagte und Revisionsbeklagte.

Der 11. Senat des Bundessozialgerichts hat ohne mündliche Verhandlung am am 30. Mai 1990 durch den Vorsitzenden Richter Dr. V o l k m a n n , den Richter Dr. G a g e l und die Richterin Dr. W e t z e l sowie den ehrenamtlichen Richter E n d r e s und die ehrenamtliche Richterin B l ä t t e l für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des Landessozialgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. September 1987 aufgehoben.

Die Sache wird zu neuer Verhandlung und Entscheidung an das Landessozialgericht zurückverwiesen



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Gründe:

I

Die Beteiligten streiten über die Höhe (Förderungssatz) des der Klägerin zustehenden Mehrkostenzuschusses (MKZ).

Die Klägerin errichtete in der Zeit vom 1. Februar bis 31. März 1983 für die R B AG K (R) Leitungen zur Senkung des Grundwasserspiegels. Die sogenannten Sumpfungswässer wurden über Sammelleitungen teils dem Versorgungsnetz der R zugeführt, teils in den Rhein und seine Nebenflüsse abgeleitet. Die Rohre wurden unterirdisch 1,25 bis 1,50 m, teilweise bis zu 2,50 m tief verlegt.

Am 31. Januar 1983 beantragte die Klägerin die Anerkennung der Voraussetzungen für die Gewährung eines MKZ. Sie gab dazu an, es sei ein kombinierter Schutz vorgesehen (Umhüllung der Hälfte des Bauwerks oder Umhüllung eines von zwei Bauwerken, Überdachen der jeweiligen Arbeitsplätze, Abdeckung des Materials, Winterkleidung, Zelte, Planen und Heizgeräte).

Am 8. Februar 1983 wurde die Baustelle von einem Prüfer der Beklagten besichtigt. Die Schutzvorkehrungen und Schutzmöglichkeiten wurden als ausreichend angesehen, die Arbeiten als "sonstige Arbeiten" eingestuft.

Die Beklagte erkannte die Voraussetzungen für die Gewährung eines MKZ an, setzte als Förderungssatz jedoch lediglich einen Betrag von 3,-- DM fest, da es sich um "sonstige Arbeiten" handele (Bescheid vom 22. Februar 1983). Ferner bewilligte sie auf Antrag der Klägerin durch Bescheid vom 30. Mai 1983 für die Monate Februar und März 1983 einen MKZ in Höhe von 5.862,-- DM, wobei sie ebenfalls einen Förderungssatz von 3,-- DM zugrunde legte. Der Widerspruch der Klägerin hatte keinen Erfolg (Widerspruchsbescheid vom 16. Juli 1983).

Das Sozialgericht (SG) hat die Bescheide der Beklagten abgeändert und der Klägerin einen Förderungssatz von 7,-- DM je Stunde zugesprochen (Urteil vom 13. August 1985). Die Berufung der Beklagten blieb ohne Erfolg (Urteil des Landessozialgerichts -LSG- vom 16. September 1987). Das LSG hat die Voraussetzungen für einen MKZ in Höhe von 7,-- DM pro geleistete Arbeitsstunde bejaht. Bei den Arbeiten, für die die Klägerin MKZ beantragt habe, sei nur streitig, ob es sich um Arbeiten im Rahmen der Herstellung von "Ver- und Entsor-



gungsleitungen" iS der gemäß § 78 Abs 3 Satz 1 AFG erlassenen Förderungssätzeverordnung (FörderungssätzeVO) idF der Ersten Verordnung zur Änderung der FörderungssätzeVO vom 15. Juni 1981 (BGBl I S 531) handele. Dort sei in § 1 Nr 3b für Arbeiten zur Herstellung von "Ver- und Entsorgungsleitungen" ein Förderungssatz von 7,-- DM je Arbeitsstunde vorgesehen. Weder das Gesetz noch der Sprachgebrauch erlaubten die von der Beklagten vorgenommene Beschränkung der Bestimmung auf die Erstellung von Ver- und Entsorgungsleitungen im kommunalen Bereich. Dagegen spreche auch die unterschiedliche Fassung im Verhältnis zur vorangegangenen FörderungssätzeVO, die die Förderung noch auf die Herstellung von Versorgungsleitungen im Rahmen von Erschließungsarbeiten im Straßenbau beschränkt habe.

Mit der Revision macht die Beklagte geltend, die Entwicklung der Vorschriften über die Gewährung von MKZ für Arbeiten zur Herstellung von Ver- und Entsorgungsleitungen zeige, daß die Zubilligung des höchsten Förderungssatzes nur aus dem Zusammenhang mit Erschließungsarbeiten im Straßenbau gerechtfertigt sei. Der Wegfall dieses Hinweises im Gesetz bedeute nicht, daß nunmehr der höchste Förderungssatz für alle Fälle der Erstellung von Ver- und Entsorgungsleitungen in Betracht komme. Hierfür gebe es keinen Anhalt. Der Verordnungsgeber habe sich nicht dazu geäußert. Vergleiche man aber hinsichtlich der Höhe der Förderungssätze den Untergrundbahnbau (offene Bauweise) = 3,50 DM mit der Herstellung von Ver- und Entsorgungsleitungen = 7,-- DM (Verhältnis 1 : 2), so ergebe sich, daß gegenüber dem alten Recht für die Herstellung von Ver- und Entsorgungsleitungen (= 3,60 DM; Untergrundbahnbau - offene Bauweise - = 2,-- DM; Verhältnis 1 : 1,8) kein geringeres Ausmaß an Schutzvorkehrungen als notwendig erachtet wurde. Dies lasse zwanglos den Schluß zu, daß es sich bei der Herstellung von Ver- und Entsorgungsleitungen nach wie vor um Erschließungsarbeiten handele, die am kommunalen Ver- und Entsorgungsnetz vorgenommen werden. Anders sei ein so hoher Förderungssatz nicht verständlich. Außerhalb des kommunalen Bereichs könne nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß die Ver- und Entsorgungsleitungen unterirdisch verlegt würden und einen vergleichbaren Aufwand erforderten. Selbst wenn dies der Fall sei, müsse noch geprüft werden, ob eine Zuordnung zu dieser Förderungsgruppe aus anderen sachlichen Gründen möglich sei. Der finanzielle Aufwand sei nicht allein entscheidend.

Bei Prüfung der Reichweite des Wortlautes sei überdies zu berücksichtigen, daß man die Ableitung überschüssigen Bodenwassers durch unterirdisch in Gräben verlegte Abflußrohre gemeinhin als Drainierung bezeichne, die den



"sonstigen Arbeiten" iS der FörderungssätzeVO zuzurechnen sei. Auf den in Zusammenarbeit mit Sachverständigen erarbeiteten Zuordnungskatalog der Beklagten (DBI-RdErl 251/82 vom 17. Dezember 1982, Abschnitt II Nr 5) werde verwiesen. Nicht berücksichtigt habe das LSG, daß das Gesetz von Ver- und Entsorgungsleitungen spreche, während die Klägerin nur Entsorgungsleitungen verlegt habe. Endlich erfordere der Bau von Rohrleitungen zur Ableitung von Wasser mit nur 300 - 400 mm Durchmesser außerhalb bebauter Ortsteile wesentlich geringere Schutzvorkehrungen als der herkömmliche Bau von Ver- und Entsorgungsleitungen.

Die Beklagte beantragt,

die Urteile des LSG und des SG aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Sie bezieht sich im wesentlichen auf das angefochtene Urteil.

Das Gericht hat ein Gutachten des Diplomingenieurs R zu der Frage eingeholt: "Welche Gesichtspunkte waren dafür maßgebend, daß in der Förderungssätze-Verordnung für die Sparte "Ver- und Entsorgungsleitungen" im Bereich des Tiefbaus der Höchstsatz der Förderungsbeträge festgesetzt wurde?" Im Gutachten wird darauf hingewiesen, daß der Bau von Ver- und Entsorgungsleitungen im Winter durch die Notwendigkeit laufender Verschiebung, dh also Ab- und Aufbau von Schutzvorrichtungen, besonders kostenträchtig sei und sich daraus der höhere Förderungssatz zB gegenüber dem Untergrundbahnbau rechtfertige. Die zunächst vorgenommene Beschränkung auf den Bereich der Erschließungsarbeiten sei daraus zu erklären, daß die ersten Versuche und Berechnungen für die Winterbauförderung im Tiefbau im Rahmen städtischer kommunaler Arbeiten vorgenommen worden seien. Die neue Regelung gehe bewußt weiter, um möglichst hohe Förderungseffekte zu erzielen. Im einzelnen wird auf das Gutachten Bezug genommen.

Beide Beteiligten haben sich damit einverstanden erklärt, daß der Rechtsstreit durch Urteil ohne mündliche Verhandlung (§ 124 Abs 2 des Sozialgerichtsgesetzes -SGG-) entschieden wird.

Die Revision der Beklagten ist im Sinne der Aufhebung des angefochtenen Urteils und der Zurückverweisung der Sache an das LSG begründet.

Der Wortlaut des § 1 Nr 3 Buchst b der FörderungssätzeVO und die Ausführungen des Gutachters R zur Entwicklung der Winterbauförderung im Tiefbau sowie zur Rechtfertigung des höheren MKZ für die Herstellung von Ver- und Entsorgungsleitungen führen zu der Erkenntnis, daß die frühere Beschränkung auf Ver- und Entsorgungsleitungen im Zusammenhang mit Erschließungsarbeiten fallengelassen worden ist und § 1 Nr 3 Buchst b der FörderungssätzeVO (Fassung 1981) sich auch auf den Bau anderer Ver- und Entsorgungsleitungen erstreckt. Voraussetzung ist dabei jedoch, daß die Arbeiten ihrer Typik nach denjenigen an Ver- und Entsorgungsleitungen im kommunalen Bereich entsprechen und vergleichbare Aufwendungen für den Winterbau erfordern. Hierzu fehlen noch ausreichende Feststellungen.

Der Umfang der Förderung richtet sich nach § 78 AFG und der FörderungssätzeVO idF der ersten Verordnung zur Änderung der FörderungssätzeVO vom 15. Juni 1981 (BGBl I, 531). Nach deren § 1 Nr 3 Buchst b beträgt der Förderungssatz für den Mehrkostenzuschuß je Arbeitsstunde im Tiefbau für die Herstellung von Ver- und Entsorgungsleitungen 7,-- DM.

Bereits der Wortlaut der hier maßgeblichen Fassung läßt keine Beschränkung auf den Bau von Ver- und Entsorgungsleitungen im Rahmen kommunaler Erschließungsarbeiten oder an kommunalen Erschließungsanlagen erkennen. Das LSG hat zutreffend herausgearbeitet, daß es einen hinreichend eindeutigen Sprachgebrauch, der diese Einschränkung beinhalte, nicht gibt.

Bei dieser Sachlage kommt der Entwicklung der Förderungssätze besondere Bedeutung zu.

In § 85 AFG (Fassung 1969) und in der FörderungssätzeVO vom 16. Juli 1973 hieß es zunächst noch:

"2.

Im Tiefbau

a)

für die Herstellung von Versorgungsleitungen im Rahmen
von Erschließungsarbeiten im Straßenbau ..."



Seit der ersten ÄnderungsVO zur FörderungssätzeVO vom 15. Juni 1981 heißt es nun aber:

"3.

Im Tiefbau

b)

für die Herstellung von Ver- und Entsorgungsleitungen ..."

Mangels besonderer Anhaltspunkte kann nicht davon ausgegangen werden, daß der Ordnungsgeber eine klare Formulierung durch eine unklare ersetzt hat. Vielmehr spricht die neue Fassung dafür, daß man mit dem einschränkenden Wortlaut auch die sachliche Beschränkung fallen lassen wollte.

Die Beklagte meint nun allerdings in ihrem Dienstblatt-Runderlaß 251/1982, da die Herstellung von Ver- und Entsorgungsleitungen herkömmlicherweise zu den Erschließungsarbeiten gehöre, bedeute das Fehlen des bisherigen Zusatzes lediglich, daß derartige Bauvorhaben auch bei bereits bestehenden Straßen nunmehr in die höhere Förderung einbezogen seien. Sie beruft sich auf § 123 Bundesbaugesetz (BBauG) - jetzt § 123 BauGB -, wonach der Bau von Ver- und Entsorgungsleitungen traditionell zu den Erschließungsarbeiten gehöre.

Die Anknüpfung an das BBauG ist indes irreführend. Dieses Gesetz regelt nur, was zu den Erschließungsarbeiten iS des Bundesbaurechts gehört und nennt dabei auch Ver- und Entsorgungsleitungen. Das BBauG - und das BauGB - sagen hingegen nichts darüber, daß Ver- und Entsorgungsleitungen immer nur Leitungen im Zusammenhang mit Erschließungsarbeiten (oder Unterhaltungsarbeiten an Erschließungsanlagen) sein können.

Die Beklagte grenzt denn auch Arbeiten an Ver- und Entsorgungsleitungen lediglich ab von dem Bau von Ferngasleitungen und Fernwasserleitungen, die Zubringer zu kommunalen Versorgungsnetzen sind. Es kann dahinstehen, ob dies richtig ist. Hier handelt es sich nämlich nicht um derartige, über große Strecken verlegte Zubringerleitungen, sondern um eine konkrete Entsorgungsleitung für eine konkrete Industrieanlage.

Sachlich wird die Auffassung der Beklagten widerlegt durch die Ausführungen des Sachverständigen R zu den Hintergründen des höheren Förderungssatzes für den Bau von Ver- und Entsorgungsleitungen und zu der Entwicklung dieser Förderung.



Der Sachverständige hat dargelegt, daß von dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) eine Beschränkung auf den Bau von Versorgungsleitungen im Zusammenhang mit Hochbauarbeiten und damit eine Beschränkung auf Erschließungsarbeiten vorgesehen war. Auch in der Folgezeit wurde diese Beschränkung beibehalten, weil brauchbare Erfahrungswerte allein im kommunalen Bereich der Stadt Hamburg gesammelt wurden und zur Verfügung standen. Bereits in den Jahren 1972 und 1973 wurde aber von den Fachleuten der Wunsch an den Bundesminister für Arbeit herangetragen, die Beschränkung auf Erschließungsarbeiten fallen zu lassen, was schließlich zur bereits dargestellten Änderung der FörderungssätzeVO führte. In dem Bestreben, die Bautätigkeit im Winter noch stärker anzuregen, wurden unter Aufgabe der Bindung an den Begriff der Erschließung nunmehr die einzelnen in diesem Begriff enthaltenen Arbeiten ihrer Art nach generell als Einzelgruppen aufgelistet.

Das bedeutet zunächst eine Ausdehnung auf alle Bauarbeiten an Ver- und Entsorgungsleitungen im kommunalen Bereich, gleichgültig ob sie im Zusammenhang mit Erschließungsarbeiten oder bei Unterhaltungsarbeiten anfallen. Zugleich bedeutet es aber die Ausdehnung über den kommunalen Bereich hinaus auf andere Ver- und Entsorgungsleitungen. Die Regelung erfaßt also nicht nur den "Kernbereich" der Bauarbeiten an Ver- und Entsorgungsleitungen im kommunalen Bereich, sondern kann auch die zum "Randbereich" gehörenden Arbeiten an anderen Ver- und Entsorgungsleitungen erfassen (vgl. auch Urteil des erkennenden Senats vom 29. Mai 1990 - 11 RAr 127/89). Dazu gehört auch die hier umstrittene Entsorgungsleitung für einen Industriebetrieb; denn sie unterscheidet sich ihrer Art nach nicht deutlich von den Ver- und Entsorgungsleitungen im kommunalen Bereich.

Der Einwand der Beklagten, aus der Verwendung des Wortes "und" folge, daß die Arbeit an der hier nur erstellten Entsorgungsleitung nicht gefördert werden könne, weil gleichzeitig nicht auch eine Versorgungsleitung erstellt worden sei, ist weder sprachlich noch von der Sache her gerechtfertigt. Das Wort "und" kann nicht nur kumulativ, sondern ebenso auch alternativ verwendet werden. Was gemeint ist, muß aus dem Zusammenhang ermittelt werden. Gegen die Auffassung der Beklagten spricht insoweit deutlich, daß in der gleichen Norm (§ 1 Nr 3 Buchst a FörderungssätzeVO) ein Förderungssatz für den "Tunnel- und Untergrundbahnbau" festgesetzt wird, wobei zweifelsfrei ist, daß ein Tunnelbau oder ein Untergrundbahnbau nicht nur gefördert werden, wenn beides gleichzeitig stattfindet.



Darüber hinaus räumt die Beklagte selbst ein, daß nunmehr jedenfalls auch Reparatur- und Erneuerungsarbeiten an Ver- und Entsorgungsleitungen im kommunalen Bereich mit dem höheren Satz zu fördern sind. Hier wird besonders deutlich, daß der Ordnungsgeber keine Kumulation gemeint haben kann, weil solche Reparaturen oder Erneuerungen regelmäßig nicht gleichzeitig an den Versorgungsleitungen und den Entsorgungsleitungen anfallen oder durchgeführt werden.

Da der höhere Förderungssatz demgemäß auch in Betracht kommt, wenn nur eine Entsorgungsleitung gebaut wird, sind auch Ableitungen aus einem Dränierungssystem nicht von vornherein ausgeschlossen.

Ein Blick in die Tiefbau-Literatur legt nahe, daß unter Drainage (heute gebräuchlicher: Dränung) in erster Linie eine Rohrleitungsanlage verstanden wird, die dem Boden Wasser entzieht und dieses einem Ableitungssystem oder einer Sammelstelle zuführt (vgl zB Graf/Huber/Krauth, Das kleine Lexikon der Bau-technik, Stichwort "Dränung"; Kezdi/Marko, Erdarbeiten, 1969, S 207, 228, 235, 251, 352, 364; Knaupe, Erdbau 3. Aufl, 1977, S 423, 430, 431).

Dabei kann offenbleiben, ob die Ableitung des durch Dränung gesammelten Wassers oder auf andere Weise anfallenden Grundwassers ebenfalls der Dränung zuzurechnen wäre. Der Sache nach handelt es sich immer um die Ableitung von im menschlichen Wohn- und Arbeitsbereich anfallenden und dort nicht erwünschten Flüssigkeitsansammlungen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Ableitung von Regenwasser, Brauchwasser oder Grundwasser ist dabei weder vom Zweck noch nach der Art der Verlegung (Rohre im Erdreich) erkennbar.

Angesichts der Tatsache, daß ein eindeutiger Sprachgebrauch zum Begriff der Entsorgungsleitung nicht festzustellen ist, muß der Begriff Entsorgung in weitem Sinne verstanden werden, der lediglich durch den Zweck des Gesetzes begrenzt wird.

Der 7. Senat des BSG hat bereits entschieden, daß es für die Anwendung der FörderungssätzeVO nicht allein darauf ankommt, wie die dort verwendeten Begriffe von Bauleuten verstanden werden. Entscheidend sei vielmehr die Orientierung am Gesetzeszweck (§ 79 Abs 3 AFG), mindestens ein Drittel und höchstens zwei Drittel der angefallenen Mehrkosten auszugleichen (BSG SozR 4250 § 1 Nr 1 S 3). Der Umfang dieser Mehrkosten wird typisierend bestimmt durch die Aufwendungen für die Herstellung von Ver- und



Entsorgungsleitungen im kommunalen Bereich, weil sich daraus die Festlegung des höheren Förderungssatzes entwickelt hat. Dementsprechend hängt die Zuordnung zur Kategorie "Herstellung von Versorgungsleitungen" auch noch davon ab, ob die Arbeiten ähnlich hohe Mehrkosten im Winterbau verursachen wie Arbeiten an Rohrleitungssystemen im kommunalen Bereich. Für die Entscheidung dieser Frage reichen die Feststellungen des LSG jedoch nicht aus.

Das LSG hat festgestellt, daß es sich - wie bei Leitungen im kommunalen Bereich - auch hier um Leitungen handelt, die über einen Meter tief im Erdreich verlegt werden müssen (und üblicherweise auch verlegt werden), weil sonst die Gefahr des Einfrierens besteht. Es fehlen aber - was nach der Rechtsauffassung des LSG auch nicht erforderlich war - Feststellungen zum Umfang der Mehrkosten.

Der Grund für den höheren Förderungssatz bei Ver- und Versorgungsleitungen liegt - wie der Sachverständige ausgeführt hat in dem Ausmaß der zusätzlichen Arbeiten für Schutzmaßnahmen im Winter, die durch das schnelle Fortschreiten der Baustelle bedingt sind (häufig wiederkehrendes Auf- und Abbauen des Schutzes). Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß dennoch erhebliche Unterschiede bestehen. Die Beklagte sieht zB in dem Durchmesser der verlegten Rohre einen Grund für die Einstufung als "sonstige Arbeiten". Ob diese Überlegung sachlich gerechtfertigt ist, kann nach den vorliegenden Feststellungen nicht beurteilt werden. Auch könnte sich aus der Verlegung der Leitung im offenen Gelände ein wesentlicher Unterschied zu den Mehraufwendungen bei Erschließungsarbeiten und sonstigen Leitungsarbeiten im kommunalen Bereich ergeben. Die Feststellungen hierzu muß das LSG noch nachholen.

Die Kostenentscheidung bleibt dem abschließenden Urteil vorbehalten.

