



Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
Postfach 41 07, 30041 Hannover

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz

Aufsichtsbehörden über
Wasser- und Bodenverbände

per E-Mail

Bearbeitet von
Herrn Dube

E-Mail-Adresse:
Carsten.Dube
@mu.niedersachsen.de*

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)	Durchwahl (0511) 120-	Hannover
	25 - 6232	3374	9.2.2015

Gründung von Wasser- und Bodenverbänden für die Aufgabe "Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen"

Sehr geehrte Damen und Herren,

in verschiedenen Landkreisen wird derzeit darüber diskutiert, neue Wasser- und Bodenverbände zu gründen, die auf die o.g. Aufgabe ausgerichtet sind. In der Vergangenheit ist nach meinem Kenntnisstand in den Landkreisen Cuxhaven und Emsland jeweils eine derartige Verbandsgründung erfolgt. In beiden Fällen bilden gewidmete und ungewidmete Straßen und Wege der Gemeinden im Außenbereich das Objekt der Verbandstätigkeit.

Der wesentliche Effekt, der durch die Verbandsgründung erreicht werden soll, besteht in einer organisatorischen Einbeziehung der Grundeigentümer im Verbandsgebiet; von diesen können dann Beiträge nach dem Wasserverbandsrecht und der Verbandssatzung erhoben werden. Dies bedeutet eine wesentliche Umgestaltung der abgabenrechtlichen Rahmenbedingungen im Vergleich zu den Regelungen über Ausbaubeiträge nach dem NKAG.

Das MU hat sich die z.T. geäußerten Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit einer solchen Verbandsgründung, die allein auf die Aufgaben nach § 2 Nr. 3 (und ggf. Nr. 14) WVG gerichtet ist, nicht zu eigen gemacht. Eine solche Position der Landesregierung ist auch nicht aus der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Realverbandsgesetzes (Landtags-Drucksache 16/4681, S. 7) zu entnehmen, da dort von zwei verschiedenen Zwecken, denen sich

(Dieses Schreiben wurde elektronisch erstellt und ist deshalb nicht unterschrieben)

Dienstgebäude
Archivstr. 2
30169 Hannover

U-Bahn
Linie 3, 7 und 9
H Waterloo
Bus 120
H Waterlooplatz

Telefon
(0511) 120-0
Telefax
(0511) 120-3399

E-Mail
poststelle@mu.niedersachsen.de*
**nicht zugelassen für digital signierte
und verschlüsselte Dokumente*
Internet
www.umwelt.niedersachsen.de

Bankverbindung
Nord/LB (BLZ 250 500 00)
Konto-Nr. 106 025 182
IBAN: DE10 2505 0000 0106 0251 82
BIC: NOLADE2H

Realverbände widmen können, die Rede ist.

Andererseits ist eine vertiefende Behandlung dieser Rechtsfrage in einem verwaltungsgewöhnlichen Verfahren bisher nicht bekannt geworden. Zudem ist beim Blick auf § 2 WVG unübersehbar, dass ein Wasser- und Bodenverband, der keine Aufgaben mit wasserwirtschaftlichem Bezug wahrnimmt und sich allein mit gemeindlichen Straßen und Wegen befasst, zu mindest eine atypische Ausprägung darstellt.

Im Verfahren zur Errichtung eines neuen Wasser- und Bodenverbandes besitzt die Aufsichtsbehörde eine zentrale Funktion. Sie hat nicht nur die Beteiligten festzustellen und deren Stimmenzahl zu ermitteln (§ 13 WVG); ihr obliegt auch eine Prüfung der Zweckmäßigkeit des Unternehmens (§ 11 Abs. 2 WVG) und hieran anknüpfend die Bewertung des öffentlichen Interesses im Rahmen von § 7 WVG. Diese Bewertung besitzt ein besonderes Gewicht in den Fällen des § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, § 9 WVG, in denen nicht einverständene Beteiligte - aufgrund des öffentlichen Interesses - zur Mitgliedschaft herangezogen werden.

Auch im Falle der Errichtung eines Wasser- und Bodenverbandes mit der Aufgabe "Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen" muss die Aufsichtsbehörde das öffentliche Interesse an der Errichtung beurteilen. Es ist auf Basis dieser Interessenbewertung die unfreiwillige Heranziehung von Beteiligten zu regeln, wenn unter diesen keine Einigkeit besteht. Hierzu weise ich auf Folgendes hin:

In der dargestellten Konstellation ist es nach meiner Auffassung problematisch, die unfreiwillige Heranziehung eines erheblichen Teils der Beteiligten maßgeblich darauf zu stützen, dass die Errichtung im öffentlichen Interesse liege. Die Gründe für diese Bewertung sind nachfolgend näher dargestellt.

Das öffentliche Interesse ist als Basis der Verbandsgründung allerdings dann von geringerer Bedeutung, wenn eine sehr breite Zustimmung der beteiligten Grundstückseigentümer vorliegt; hierfür kann die Regelung nach dem Nds. Realverbandsgesetz als Orientierung herangezogen werden (dazu näher unten). Aus meiner Sicht ist nur in solchen Fällen eine Genehmigung der Verbandsgründung und eine unfreiwillige Heranziehung von beteiligten Grundeigentümern zu empfehlen.

Dem liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Die Zusammenführung von Gemeinden und privaten Grundeigentümern in einem Wasser- und Bodenverband stellt nicht den von dem Rechtssystem vorgegebenen Weg dar, um den Ausbau und die Unterhaltung öffentlicher Straßen und Wege im Interesse der Allgemeinheit zu organisieren. Vielmehr obliegt die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses in der Regel den Gemeinden als Baulastträger für ihre öffentlichen Straßen und Wege. Es besteht also

eine Einrichtung, die diese Aufgaben wahrnimmt.

Die verschiedentlich erkennbare Einschätzung, dass eine Anwendung des NKAG bei Ausbaumaßnahmen zu erheblichen Belastungen für einzelne Anlieger führen kann und konfliktträchtig ist, begründet noch kein öffentliches Interesse i.S.v. § 7 WVG, dieses rechtlich vorgegebene System gegen den Willen betroffener Grundeigentümer durch ein anderes - den Wasser- und Bodenverband - zu ersetzen. Wenn man von einem gewichtigen öffentlichen Interesse daran, die NKAG-Regelungen für eine wichtige Fallgruppe der Beitragserhebung zu flexibilisieren, ausgehen würde, so läge eine Umsetzung dieses Änderungsbedarfes durch den Gesetzgeber nahe.

Da die Zwangsmitgliedschaft einen hoheitlichen Eingriff in die Freiheitsrechte von Betroffenen darstellt, muss sie zur Erfüllung legitimer öffentlicher Aufgaben dienen und verhältnismäßig, d.h. (unter anderem) für die Aufgabenerfüllung erforderlich sein. Dies für einen Wegeverband zu bejahen, erscheint in der Situation des Gründungsaktes nach § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 WVG nicht unproblematisch.

Bei den bisher diskutierten Organisationsmodellen für einen Wirtschaftswegeverband wird die öffentliche Zweckbestimmung der gemeindlichen Straßen und Wege nicht in Frage gestellt. Hieraus ergeben sich relativ komplizierte Rechtsbeziehungen und Abstimmungserfordernisse zwischen der Gemeinde und dem Verband. Die Gemeinde entsendet nicht nur Vertreter in die Verbandsgremien; sie ist außerdem als Grundeigentümerin und Mit-Finanziererin unmittelbar - neben dem Verband - an Baumaßnahmen beteiligt. Die Organe der Gemeinde als Gebietskörperschaft beschließen einerseits über Finanzierungsanteile für bestimmte Ausbauvorhaben; diese Beschlüsse sind aber andererseits von Verhandlungen mit Vertretern eines Verbandes abhängig, in dem die Gemeinde wiederum mehr oder weniger großen Einfluss besitzt (und Beiträge zahlt).

Diese organisatorische Verkomplizierung schmälert das öffentliche Interesse an der Errichtung eines Wirtschaftswegeverbandes.

Die Rechtsordnung stellt eine Organisationsform für die Wegeunterhaltung bereit, bei der das gemeinschaftliche Interesse der Flächeneigentümer im Außenbereich im Vordergrund steht, und nicht der Gemeingebrauch: die Rechtsform des Realverbandes. Ein Realverband ist dem gemeinsamen Interesse der Grundeigentümer verpflichtet, ein Wegenetz zur Erschließung der Außenbereichsflächen zu unterhalten, und nicht einem übergeordneten öffentlichen Interesse. Dementsprechend basiert die Verbandsgründung wesentlich auf einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit, die nach Personen und Fläche vorliegen muss (§ 48a Abs. 5 u. 6 Realverbandsgesetz). Abweichend von § 7 WVG bildet hier nicht ein "öffentliches Interesse" eine tragende Grundlage für eine unfreiwillige Einbeziehung von Mitgliedern. Ent-

weder wird der Realverband von der großen Mehrheit der Grundeigentümer getragen oder er wird nicht errichtet.

Ein Realverband übernimmt das Eigentum an den Wegen. Er unterhält diese gemäß dem gemeinsamen Interesse seiner Mitglieder, das von dem öffentlichen Interesse betreffend den Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen und Wegen zu unterscheiden ist. Dies schließt es allerdings nicht aus, bei einzelnen Wegen auch Interessen der Allgemeinheit zu berücksichtigen und hierfür Vereinbarungen mit Gebietskörperschaften zu schließen.

Soweit ein solches "gemeinsames Interesse" der Flächeneigentümer im Vergleich zu dem Erfordernis einer öffentlichen Widmung dominiert, besteht demnach die rechtliche Möglichkeit, Teile eines gemeindlichen Wegenetzes auf Realverbände zu übertragen.

Soweit aber die Fortführung des Gemeingebrauchs erforderlich ist und abgabenrechtliche Erwägungen einen wesentlichen Aspekt einer geplanten Verbandsgründung darstellen, ist ein öffentliches Interesse, das die unfreiwillige Einbeziehung eines wesentlichen Anteils von Grundeigentümern in einen Wasser- und Bodenverband rechtfertigen würde, fraglich.

Um die Verantwortung der Gemeinde als Baulastträgerin wahrzunehmen und im Interesse der Allgemeinheit die erforderlichen öffentlichen Straßen und Wege im Außenbereich zu erhalten, hat sich in einigen Regionen ein längerfristig angelegtes Gesamtkonzept der Gemeinde, eine Art "strategisches Wegeerhaltungskonzept", als hilfreich erwiesen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrage

Dube