

Gründung eines kreisweiten Wasser- und Bodenverbandes für die Aufgabe „Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen“

Vermerk:

Die Herstellung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen ist in der Vergangenheit immer wieder Thema auf der gemeindlichen Ebene gewesen. Insbesondere ging es darum, wie eine ländliche Gemeinde mit einer unzulänglichen Finanzausstattung ihrer Aufgabe Herstellung bzw. Ausbau und Unterhaltung von Wirtschaftswegen gerecht werden kann. Auszugehen ist davon, dass es sich überwiegend um Gemeindestraßen handelt.

Der Landkreis war und ist im Rahmen der Kommunalaufsicht in diese Fragestellung bei der Genehmigung der gemeindlichen Haushalte mit eingebunden. Bei verschuldeten Gemeinden wird bei der Erteilung von Kreditgenehmigungen erwartet, dass im Falle des Ausbaus von Gemeindestraßen eine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen und angewendet wird, was jedoch politisch oft nicht umsetzbar ist.

In diese Situation hinein wurde von einer Kreistagsabgeordneten ein Antrag gestellt, der in den politischen Gremien des Landkreises zu behandeln ist. Zielsetzung des beigefügten Antrages ist eine Grundsatzentscheidung, ob mit der Gründung eines kreisweiten Wasser- und Bodenverbandes mit der Aufgabenstellung „Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen“ die Problemlage zu beheben sei.

Nach einer angeforderten Berichtserstattung im Oktober 2014 hat die obere Aufsichtsbehörde mit Datum vom 9.02.2015 geantwortet und Hinweise zur Verbandsgründung mitgeteilt (siehe Anlage).

Der Erlass des MU in Form von Hinweisen zur Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes wird nach Abstimmung mit der Kommunalaufsicht im Hause rechtlich wie folgt bewertet:

Mit Blick auf § 2 WVG stellt die obere Aufsichtsbehörde ebenfalls fest, dass die Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes ohne wasserwirtschaftlichen Bezug eine atypische Ausprägung darstellt.

Eine zentrale Funktion wird der Aufsichtsbehörde zugeschrieben. Diese hat die Beteiligten festzustellen und deren Stimmzahl zu ermitteln (§ 13 WVG). Sie hat die Zweckmäßigkeit des Unternehmens zu prüfen (§ 11 Abs. 2 WVG) und sie hat das öffentliche Interesse zu bewerten (§ 7 WVG).

Eine besondere Gewichtung liegt in den Fällen vor, in denen nicht einverständene Beteiligte zwangsweise zur Mitgliedschaft herangezogen werden (§ 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, § 9 WVG). Hier muss die Bewertung des öffentlichen Interesses das private Interesse gerichtsfest übertreffen. Die unfreiwillige Heranziehung eines erheblichen Teils der Beteiligten bei der Errichtung muss maßgeblich im öffentlichen Interesse liegen. Sobald nicht alle Grundstückseigentümer mit einer Heranziehung einverstanden sind und es somit zu einer Zwangsmitgliedschaft kommen müsste, hält der MU eine Verbandsgründung für problematisch.

Der MU weist weiter darauf hin, dass die Rechtsordnung für die Wegeunterhaltung folgendes regelt:

a) In den Fällen, in denen das gemeinschaftliche Interesse der Flächeneigentümer im Außenbereich im Vordergrund steht und nicht der Gemeingebrauch, ist die Gründung eines Realverbandes möglich.

b) Soweit die Fortführung des Gemeingebrauchs erforderlich ist, verbleiben die Straßen bzw. Wege in der Straßenbaulast der Kommunen. Ein Ausbau dieser Straßen ist dann nur im Rahmen der Regelungen des NKAG möglich. Eine eventuell notwendig erscheinende Änderung / Anpassung des NKAG kann nur der Gesetzgeber vornehmen.

Unabhängig davon, dass eine Verbandsgründung bereits nach Wasserverbandsrecht problematisch ist, bestehen seitens der Kommunalaufsicht erhebliche Zweifel, dass eine Beteiligung der Städte und Gemeinden an einem Verband mit Übertragung der Gemeindestraßen auf diesen Verband mit dem Kommunalverfassungsrecht im Einklang steht. Bei der Straßenbaulast handelt es sich nach einem Urteil des OVG Lüneburg vom 04.03.2014 (Aktenzeichen 10 LC 85/12) um eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge, die zur schlichten Hoheitsverwaltung gehört und im Interesse der Allgemeinheit erfüllt wird. Dieser hoheitlichen Tätigkeit und Verantwortung kann sich die Gemeinde demnach nicht ohne gesetzliche Grundlage entledigen. Eine gesetzliche Grundlage für die Übertragung der Unterhaltungslast auf Dritte, hier auf einen Verband, gibt es in Niedersachsen nicht. Weiterhin ergibt sich aus einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.05.2009 (Aktenzeichen 8 C 10.08), dass es einer Gemeinde verwehrt ist, gewissermaßen den Inhalt der Selbstverwaltungsaufgaben selbst zu beschneiden oder an Dritte abzugeben; die Gemeinde muss sich zumindest Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten vorbehalten, wenn sie Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises anderen übertragen will. Überträgt eine Gemeinde ihre Aufgabe „Bau und Unterhaltung von Gemeindestraßen“ auf einen Verband und besetzt sie in diesem Verband nicht mindestens die Hälft-

te der Sitze in den maßgeblichen Organen, so verfügt sie aus Sicht der Kommunalaufsicht nicht über ausreichende Möglichkeiten der Einwirkung und Steuerung der Aufgaben erledigung, so dass die Übertragung der Aufgabe auf einen Verband dann unzulässig wäre.

Im Ergebnis sprechen schon jetzt mehr Fakten gegen die Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes als dafür. Außerdem müsste für einen kreisweiten Verband zunächst einmal Einigkeit zwischen den Städten und Gemeinden bestehen. Ein weiteres Problem stellt das Verbandsbeitragsrecht dar.

Weitere Fakten, die gegen eine Gründung sprechen, ergeben sich spätestens aus dem Errichtungsverfahren. Das Errichtungsverfahren beginnt mit einem einstimmigen Beschluss oder einem Mehrheitsbeschluss der Beteiligten (Grundstückseigentümer), oder von Amts wegen. Ein Gründung von Amts wegen wird nach der gegenwärtigen Sachlage ausgeschlossen (Bedeutung und Bewertung des öffentlichen Interesses).

Weitere Fragen ergeben sich aus dem Errichtungsverfahren:

Wer ergreift die Initiative zur Gründung von Verbänden? Gemeinde oder Grundstückseigentümer? Welche Mehrheiten stellen einen Errichtungsantrag bei der Aufsichtsbehörde? Wer erstellt prüffähige Antragsunterlagen einschl. Begründung?

...

Nach den gegenwärtigen Erkenntnissen ist davon auszugehen, dass aus rechtlichen Gründen eine Genehmigung zur Verbandsgründung nicht ausgesprochen werden kann.

Hans-Dieter Griepenstroh

Marion Cramer/Claudia Trüper

FD 68

Referat 30