

Kreisverband der Wasser- und Bodenverbände im Altkreis Wesermünde



Kreisverband der WBV, Schulstr. 1, 27616 Beverstedt

Schulstraße 1
27616 Beverstedt, 25.06.2015

Telefon: 04747/87396-0
Telefax: 04747/87396-20
info@wabo-wem.de - www.wabo-wem.de

Nds. Ministerium für Umwelt, Energie
und Klimaschutz
Archivstr.2
30169 Hannover

Auskunft erteilt: Herr Ströer, Fr. Müller

J:\Daten\01KV\B\Rechtliches\Anschr\Unterschrift\NdsMU\ErrichtungWWV\nach
WVGModellSIN2015neu.doc

Zum Thema Errichtung eines Wirtschaftswegeverbands zur Herstellung und Unterhaltung ländlicher Wege und Straßen nach dem Wasserverbandsgesetz (WVG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

anlässlich des o. g. Themas hat am Mittwoch, den 10.06.2015, in den Räumlichkeiten des Landkreises Cuxhaven (i.F: LK Cux) ein Gespräch stattgefunden. Die Geschäftsführung des Wirtschaftswegeverbandes Wesermünde (Mitglied im Kreisverband der Wasser- und Bodenverbände im Altkreis Wesermünde), Vorstandsvorsteher Herr Kahrs, Bürgermeister der Gemeinde Schiffdorf Herr Wirth, die Geschäftsführerin Niedersächsisches Landvolk Kreisverband Wesermünde e.V. Frau Grebe hatten um den Termin beim Landkreis gebeten. Angeregt wurde ebenfalls die Teilnahme der Kommunalaufsicht im LK Cux sowie der Wasserbehörde im LK Cux, die an dem Gespräch schließlich auch teilnahmen.

Wir bitten um Kenntnisnahme und Stellungnahme zur auf den Folgeseiten ausgeführten Problemlage, die innerhalb der betroffenen Kreise zur Zeit sehr engagiert diskutiert wird, und um eine klare Aussage seitens der obersten Aufsichtsbehörde zur Errichtung von Wirtschaftswegeverbänden nach dem Modell des WVG (und des Realverbandsgesetzes, i.F.: RVG).

Ausgangspunkt des Gesprächswunsches waren die in jüngster Vergangenheit vermehrt von Seiten des Landkreises, hier der Kommunalaufsicht, nach außen kommunizierten Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit der Errichtung eines Wirtschaftswegeverbands nach dem Wasserverbandsgesetzmodell. Offensichtlich wurden verschiedene Anfragen und Kommentare zum Thema der Errichtung eines Verbands zur Herstellung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen an den Landkreis herangetragen, immer mit dem Ergebnis, dass der Landkreis seine bestehenden Zweifel an einer Errichtung nach dem WVG deutlich auch gegenüber potentiell errichtungs-/gründungswilligen Interessenten kommuniziert hat.

Dies hat im Kreise der Unterzeichner jüngst für einige Irritation gesorgt - schließlich wurde am 30.05.2007 in der Gemeinde Schiffdorf im Landkreis Cuxhaven, mit breiter Unterstützung des Landkreises und auch aus Ihrem Hause, der Wirtschaftswegeverband Wesermünde errichtet. Er arbeitet seit dieser Zeit beispielhaft erfolgreich.

Durch das seit 2007 bestehende Erfolgsmodell einer wertschöpfenden Wegeunterhaltung im ländlichen Raum im Gegensatz zu dem vielfach in der Öffentlichkeit sehr kritisch wahrgenommenen herkömmlichen Modell der gemeindlichen Unterhaltung mit Beitragshebung nach dem NKAG erhalten sowohl der jetzige Vorstandsvorsteher als auch der Gemeindebürgermeister und der Geschäftsführer des Kreisverbandes der Wasser- und Bodenverbände im Altkreis Wesermünde mittlerweile bundesweit immer wieder Anfragen zu Organisation und Aufgabenausführung eines solchen Verbands. Stets wird hier das „Vorzeigemodell“ Schiffdorf mit Stolz und Freude den Anfragenden präsentiert. Erkundigen diese sich dann nach den weiteren aufsichtsbehördlichen Schritten beim zuständigen Landkreis, erhalten sie dann, trotz der genehmigten Satzung und Errichtung, die Aussage, eine Verbandsgründung nach WVG sei rechtlich nicht zulässig (vgl. Anlage, Betreff Gemeinde Wanna, E-Mail Kommunalaufsicht an Herrn Schwanemann). Zuletzt haben sich, anscheinend zurückzuführen auf die Aussagen in dem Schreiben vom 09.02.2015 aus ihrem Hause, Verfasser Herr Carsten Dube, auch noch andere Aufsichtsbehörden zu dieser Verhaltensweise genötigt gefühlt.

Abgesehen davon, dass es im Außenverhältnis zu den Ratsuchenden zu einem äußerst unpassenden Aussagekonflikt kommt, der die jeweils Auskunftgebenden in einem zweifelhaften Licht zurücklässt, hat sich hier im Landkreis Cuxhaven eine Situation ergeben, die der Klärung bedarf. Ein rechtmäßig errichteter Verband wirtschaftet in rechtlich unzulässiger Form? Der Vorwurf der Illegalität bleibt hiernach bestehen. Bei aktuellen Anfragen nach dem seit acht Jahren gelebten Modell kann derzeit keine wirklich verlässliche Aussage getroffen werden, ohne dass die solchermaßen Angefragten durch Unsicherheit möglicherweise falsch beraten werden

Im gemeinsamen Gesprächstermin äußerte sich der Erste Kreisrat des LK Cux, Herr Jochimsen, dahingehend, dass seitens des LK Cux zwar niemand die seinerzeitige rechtmäßige Errichtung des Wirtschaftswegeverbands anzweifele, es allerdings auch keine weitere Errichtung mit einer zwangsweisen Heranziehung von Mitgliedern geben werde, da der Erlass des MU (Anm. d. Verf.: Schreiben Herr Dube v. 09.02.15) eindeutig sei und dies untersage, und eine Gründung nach RVG klar vorziehe. Im RVG sei eine zwangsweise Heranziehung nicht vorgesehen. Ferner sei die Errichtung im Jahr 2007 eine klare Einzelfallentscheidung gewesen. Zusätzlich hege die Kommunalaufsicht Bedenken gegen die Übertragung von Unterhaltungspflichten einer Einrichtung der Daseinsvorsorge/Kommune für Straßen und Wege auf Verbände. Auf weitere Nachfrage führte der LK Cux als

neues Argument an, dass das Realverbandsgesetz (RVG) wieder in Kraft sei und man nach zehn Jahren schon einmal das „öffentliche Interesse“ im Errichtungsverfahren anders prüfen (können) müsse. Letztlich habe sich durch das etwas unklare Schreiben des Herrn Dube damit auch eine unklare Verhaltensregel für den Landkreis ergeben. Eine klarstellende Antwort zur Rechtmäßigkeit der Errichtung eines Wirtschaftswegeverbands nach dem WVG-Modell sei seitens des Landkreises absolut wünschenswert.

Dies wird auch von unserer Seite gewünscht. Zu unserer Sichtweise führen wir wie folgt aus:

Zunächst einmal möchten wir feststellen, dass Herr Dube in seiner E-Mail vom 23.12.2014 im Vorwege des Schreibens vom 9.2.2015 extra herausgestellt hat, keine verbindlichen Regelungen zur Behandlung von Errichtungsanträgen treffen zu wollen, sondern es habe sich bei seinem Schreiben um eine Mitteilung seiner Auffassung zu einigen zentralen Fragen an die Aufsichtsbehörden gehandelt. Deshalb ist dieses Schreiben unseres Erachtens auch nicht als Erlass anzusehen.

Ein klares Vorziehen einer Gründung von Realverbänden lässt sich u. E. nicht aus dem Schreiben entnehmen. Herr Dube stellt klar, dass bei Vorliegen eines gemeinsamen Interesses der Flächeneigentümer [...] die rechtliche Möglichkeit besteht, Teile des gemeindlichen Wegenetzes auf Realverbände zu übertragen. Dies ist neutral formuliert. Auch eine Übertragung von Unterhaltungspflichten für Wege und Straßen auf einen Wasser- und Bodenverband ist unter den Voraussetzungen des WVG möglich.

Hier hat sich eigens die Rechtskanzlei des Landkreises Cuxhaven bei der Errichtung des ersten Verbands im LK Cux in einem Gutachten zu diesem Punkt gänzlich unbedenklich geäußert. Eine Übertragung sei möglich. Bislang liegen zu diesem Punkt auch auf Nachfrage keine neuen rechtlichen Gutachten oder anderweitige Wertungen oder gar Gerichtsurteile vor, so dass der LK Cux sich zunächst weiterhin an seine Rechtsauffassung halten könnte. Auch eine seitens der Gemeinde Schiffdorf zu diesem Punkt beauftragte Kanzlei kommt zu dem Ergebnis und hat die damaligen Bedenken der Kommunalaufsicht zerstreuen können.

Die von uns zur Diskussion gestellte Variante der Errichtung eines Verbands zielt allein auf den Hintergrund ab, dass betroffene Bürger, Landwirte oder Bürgermeister an den Kreisverband, den Verbandsvorsteher oder an die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden des Landkreises herantreten und Informationen zu einer Errichtung auf Antrag verfolgen, nicht eine Errichtung von Amts wegen. Den Fall einer problembehafteten Errichtung mit einem wesentlichen Anteil an Grundeigentümern, die gegen ihren Willen herangezogen werden, wird es zumindest mit der Geschäftsführung des Kreisverband der Wasser- und Bodenverbände im Altkreis Wesermünde nicht geben.

Herr Dube empfiehlt ebenfalls eine aufsichtsbehördliche Genehmigung von Verbandsgründungen nur bei einer *sehr breiten Zustimmung der beteiligten Grundstückseigentümer*.

Da wir nichts anderes im Sinn haben und dies auch mehrfach verdeutlicht haben, verstehen wir die nachhaltigen Bedenken und die Vehemenz im Vorfeld hinsichtlich zukünftiger Anträge des Landkreises nicht.

Der Verweis des Landkreises auf die vermeintlich das Rechtsschutzinteresse des betroffenen Grundstückseigentümers besser wahrende Regelung einer Gründung nach dem RVG geht insoweit fehl, als auch ein „Unterhaltungsverband“ nach dem RVG eine zwangsweise Heranziehung von Betroffenen vorsieht. In § 48 Abs.1 S.1, Abs. 3 ist geregelt, dass die „Unterhaltungsverbände“ (nach der Neufassung des RVG klare Unterscheidungen der Verbandsarten) zur Unterhaltung von Wegen und Gewässern unselbständige Anteile halten. Zur Aufgabenerfüllung eines solchen Realverbandstypus ist die Aufsichtsbehörde gehalten, die Gebietsabgrenzungen nach eigenem Ermessen anzupassen. Nicht im Rahmen des Antrags beteiligte Grundstückseigentümer und Träger der Unterhaltungslast können dabei anders als in der Variante der Bewirtschaftungsverbände nach Abs. 2 (zwangsweise) herangezogen, „einbezogen“ werden, vgl. auch § 48 a Abs. 3 Satz 6 RVG, LT-Drucksache 16/4681 v. 06.04.2012, S.17.

Nach der Begründung zum Entwurf zur Änderung des Realverbandsgesetzes darf die zu übernehmende Unterhaltungslast nicht ungleich verteilt werden, da die Erfüllung der Unterhaltungslast im öffentlichen Interesse liegt. Auch bei einer hier geforderten qualifizierten Zweidrittelmehrheit werden eben nicht alle von den zukünftigen Aufgaben profitierenden Beteiligten einer Gründung zustimmen - aber hier gilt, ganz ähnlich wie in den Regelungen nach dem WVG, dass auch unterhalb der Einstimmigkeit ein öffentlicher Bedarf, ein öffentliches Interesse an effizienten Unterhaltungsstrukturen und gleichberechtigter Lastenverteilung besteht.

Bei einer Mehrheitssituation ist davon auszugehen, dass aufgrund dieses Rückhalts dieselben positiven Effekte zugunsten der Allgemeinheit im Sinne des gesetzgeberischen Ziels wirksam sind, wie bei einer Beibringung der öffentlichen Lasten mittels der zuständigen Kommunen, vgl. LT-Drucksache 16/4681 v. 06.04.2012, S. 16,17.

Die Gleichheit in der Argumentation ist frappierend, und könnte von der Aufsichtsbehörde im Wege der Prüfung des Ermessens zur Errichtung eines Wegeverbands nach dem WVG ebenfalls zu eigen gemacht werden. Wenn das Modell nach RVG tauglich ist und der öffentliche Bedarf an Wegeunterhaltung damit gedeckt werden kann, ist dies ebenso gut mit einer breiten Mehrheitsgründung nach WVG rechtlich haltbar - zumal die Ergebnisse nach acht Jahren Verbandsarbeit wirklich überzeugen.

Das WVG beschreibt Regelung und Prüfungsumfang zur Errichtung eines solchen Verbands in den §§ 11 ff, 7 WVG. Wie im Kommentar beschrieben, ist der Prüfungsumfang zur Errichtung eines Verbands nach dem WVG das öffentliche Interesse an der *Unterlassung des Vorhabens* aus übergeordneten Gesichtspunkten (Reinhardt/Hasche, WVG-Komm., 1. Auflage 2011, Hasche-Klein, § 7 Rn 15). Dagegen beinhaltet dies nicht die Prüfung dahingehend, ob eine Errichtung schlechthin im öffentlichen Interesse geboten ist. Dies ist

nur der Fall bei einer Errichtung von Amts wegen, die hier nicht begehrt wird zur Klärung der künftigen Sachverhalte im Landkreis Cuxhaven.

Es besteht weiter Ermessensspielraum innerhalb der „Kann-Vorschrift“ gem. § 7 Abs. 2 WVG. Eine Versagung aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses bei Vorliegen eines mit deutlicher Mehrheit gestellten Errichtungsantrags beinhaltet auch nach der Meinung der Fachliteratur lediglich eine Prüfung auf *Unbedenklichkeit des Vorhabens* gegenüber dem öffentlichen Interesse, vorausgesetzt, die Aufgabe [der Wegeunterhaltung] kann durch einen Wasser- und Bodenverband effektiver, wirtschaftlicher oder sonstwie besser im Vergleich zum bisherigen Zustand erledigt werden (so z. B. Rapsch, Wasserverbandsrecht, Praxis des Verwaltungsrechts Heft 7, 1993, S. 49 oben, Rn. 92).

Auch Herr Dube sieht eine Abschwächung der Bedeutung des öffentlichen Interesses bei der Prüfung, wenn Mehrheitsverhältnisse gegeben sind, vgl. Anlage 1, S. 2 unten.

Die Erledigung der Aufgabenerfüllung der Unterhaltung ländlicher Wege und Straßen wird als Beispiel zur vollsten Zufriedenheit aller Beteiligten vom Wirtschaftswegeverband Wesermünde wahrgenommen. Im Vergleich zum vorherigen Zustand, der die Beteiligten erst auf die Gründung des Verbands brachte, ist die Aufgabenwahrnehmung anderweitig, also gemeindeseitig, nicht besser zu lösen gewesen.

Bislang wurde hier nach NKAG-Beitragsrecht die zu verteilende Zahllast auf wenige direkte Anlieger verteilt, und die Beiträge in einer Summe bekannter Weise mit sehr kurzer Zahlungsfrist versehen sofort eingefordert. Nun wurde hier ein System etabliert, dass zu planbaren und erheblich reduzierten Beitragszahlungen führt. Die Beitragslasten werden nun über die unmittelbaren Anlieger hinaus auf alle Grundstückseigentümer der Gemarkung verteilt; hohe Investitionskosten wurden durch ein auf längere Finanzierungszeiträume umgestelltes Abrechnungssystem zudem auf ein überschaubares Maß reduziert. Der erforderliche Unterhaltungsaufwand wird durch die Mitgliederversammlung nach Priorität und Notwendigkeit in eigener Regie festgestellt und umgesetzt. Das zusätzliche Einbringen von ehrenamtlich geleisteten Hand- und Spanndiensten als Real-„Beitrag“ der Mitglieder zur weiteren mittelbaren Senkung der Beiträge führt zu einem in sich stimmigen, gerechten Wegeunterhaltungssystem mit professioneller Abarbeitung der Beitragshebung und sonstiger Organisation durch die Geschäftsstelle des Kreisverbands der Wasser- und Bodenverbände bei gleichzeitig messbarem, geldwertem Vorteil. Der Kreisverband bietet zudem von Haus aus eine vorhandene Struktur zur flächenhaften Beitragshebung, die dort mit sehr viel Erfahrung aus dem täglichen Geschäft heraus bei geringstmöglichem finanziellen Aufwand organisiert wird. Wir haben diesem Schreiben als Anlage 4 den geldwerten Vorteil zum Nachweis der Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch den Wirtschaftswegeverband Wesermünde am Beispiel der Gemarkung Wehden beigelegt. Zu entnehmen ist der Darstellung in Anlage 4 sowohl der geleistete ehrenamtliche Arbeitseinsatz in Stunden als auch die eingesparten Kosten (Markierung). Die Anlage 5 stellt den jeweiligen Finanzierungsaufwand nach NKAG und WVG am Beispiel

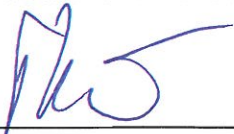
Wehden/Laven/Bramel gegenüberstellend dar. Überdeutlich hier zu sehen die Vorteile für die Nutzer/Vorteilshabenden durch die Möglichkeit der längerfristigen Finanzierung (der WWV WEM hat das Finanzierungsmodell über 20 Jahre gewählt). Das „Echo“ in der Öffentlichkeit findet sich als Übersicht in Anlagenkonvolut 6.

Wir sehen beide Modelle zur Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen sowohl nach dem Modell nach § 48 Abs. 1, 3 RVG als auch nach § 7 Abs. 1 Nrn. 1, 2 WVG als gleichwertige Alternativen, die von Seiten des LK Cux als „unsere“ Aufsichtsbehörde u.E. auch in der Öffentlichkeit so behandelt werden können - bei Nachfragen seitens Interessierter sollte daher auch neutral beraten werden, damit es in Zukunft weitere erfolgreiche Verbandsneugründungen auch nach WVG geben kann. Zuletzt hat sich als Mitglied im Kreisverband Aschendorf im Emsland Mitte 2013 ein Wirtschaftswegeverband konstituiert. Neugründungen nach RVG wurden zumindest im Landkreis Cuxhaven nach Aussage der Kommunalaufsicht bis heute nicht angefragt- Errichtungen nach dem WVG aber mehrfach und bundesweit.

Deshalb bitten wir Sie unser Anliegen als Land Niedersachsen positiv zu bewerten und zu begleiten.

Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich zur Verfügung. Gerne erläutern wir Ihnen unsere Sichtweise auch in einem persönlichen Gespräch in Ihrem Hause.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Ströer

Geschäftsführer Kreisverband der
Wasser- und Bodenverbände im
Altkreis Wesermünde

unterstützt von:



Gerd-Dietrich Kahrs

Verbandsvorsteher
Wirtschaftswegeverband Wesermünde



Klaus Wirth

Bürgermeister
Gemeinde Schiffdorf



Julia Grebe

Geschäftsführerin Nds. Landvolk
Kreisverband Wesermünde e.V.