

Federführung:
70 - Bauen und Umwelt
Produkt:
70.01 Verkehrsanlagen

Datum:
23.05.2017

Beratungsfolge:	Sitzungsdatum:	
Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen	14.06.2017	Kenntnisnahme
Haupt- und Finanzausschuss	22.06.2017	Kenntnisnahme
Rat der Stadt Coesfeld	29.06.2017	Kenntnisnahme

Bauliche Erhaltung von Wegen im Außenbereich

Ausgangslage

Die Wege im Außenbereich sind unter durch Witterungseinflüsse und Verkehr erheblichen Beanspruchungen ausgesetzt. Insbesondere der stetig wachsende Schwerlastverkehr mit zunehmenden Achslasten bewirkt Ermüdungs- und Verschleißprozesse in der Bausubstanz, die zur Zerstörung führen. Negativ beeinflusst wird die Lebenszeit von Wirtschaftswegen durch die nicht nach den heutigen Erfordernissen erstellten Straßenaufbauten. Die Wege im Außenbereich, und das gilt nicht nur für Coesfeld, sind ausschließlich nach dem 2. Weltkrieg mit vorhandenen Baumaterialien, Bauschutt, zum Teil in Eigenleistung von Anliegern und vielfach auf heute nicht mehr nachvollziehbare Weise hergestellt worden. Meist wurde auf einem nach heutigen Anforderungen nicht oder nur mäßig tragfähigen Unterbau eine einlagige Asphalttrag- und Deckschicht aufgebracht. Für damals zu erwartende Belastungen war dies ausreichend.

In den letzten gut 10 Jahren hat die Verwaltung Erfahrungen mit einer Sanierungsart der bituminösen Decken im Außenbereich gemacht, mit der in einer zweilagigen Bauweise ca. 12 cm Asphalt eingebaut werden. Größere Verbesserungen des Unterbaus erfolgten in aller Regel nicht. Hierdurch wurde die Lebensdauer der Wege im Außenbereich aber mindestens um 25 Jahre verlängert. Das entspricht der Abschreibungsdauer von Wirtschaftswegen. Daher ist diese Ausbaumart vertretbar, auch wenn sie nicht den heutigen technischen Anforderungen bei einem Neubau entspricht.

Durch neuerliche Prüfung der Rechtslage 2014/2015 hat sich gezeigt, dass diese Art der Sanierung oberhalb dessen liegt, was unter dem Begriff Unterhaltung abgedeckt wird. Es handelt sich in aller Regel um eine Maßnahme, die zur Verbesserung des Ausbaus führt. Das hat zur Folge, dass gemäß der Satzung der Stadt Coesfeld über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen zu verfahren ist.

Die Vertreter der Landwirtschaft, mit denen seit vielen Jahren die konkreten Ausbaumaßnahmen besprochen werden, wurden hierüber in Kenntnis gesetzt. Die Verwaltung wurde von dort gebeten, nach zur Abrechnung nach KAG zu suchen. Es wurden zahlreiche Gespräche und Recherchen unternommen, die im Weiteren detailliert beschrieben werden.

Um in der Zwischenzeit – Jahre 2015 und 2016 – weiterhin die im Haushalt der Stadt Coesfeld zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Sanierung der Wege im Außenbereich sinnvoll einzusetzen, wurden einlagige Deckenüberzüge im Bereich von Wegen im Außenbereich vorgenommen, die ein entsprechend geringeres Schadbild aufwiesen und bei denen durch diese Art der Unterhaltung eine Verlängerung der Lebensdauer von mindestens 10 Jahren

erreicht werden konnte. Bei einem einlagigen Überzug entsteht keine Beitragspflicht. Diese Art der Sanierung ist aber nur bei wenigen Wegen möglich, wenn der Untergrund ausreichend tragfähig ist und eine noch weitgehend geschlossene und nicht zu stark verformte Asphaltdecke vorhanden ist. Für die meisten Wege ist diese Sanierung nicht ausreichend.

Die Frage der Finanzierung des Erhalts von Wegen im Außenbereich/Wirtschaftswegen (WW) ist grundsätzlich in allen ländlich orientierten Kommunen ein aktuelles Thema. Die Recherche hat gezeigt, dass drei grundsätzlich verschiedene Varianten zur Finanzierung angewandt werden:

- Finanzierung über die Grundsteuer A
- Einrichtung eines Wegeunterhaltungsverbandes
- Abrechnung gemäß der Satzung über Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen

Sachverhalt:

Im Folgenden werden die drei möglichen Finanzierungsvarianten in den Grundzügen vorgestellt.

Grundsteuer A

Bei dieser Finanzierungsvariante werden die Grundstückseigentümer im Außenbereich, die zur Grundsteuer A herangezogen werden, durch die entsprechende Anhebung der Grundsteuer A zukünftig einen Großteil zu der Finanzierung der WW beitragen.

Grundsteuer A bezahlen allerdings bei Weitem nicht alle Grundstückseigentümer im Außenbereich. Alle Gewerbebetriebe (Biogasanlagenbetreiber, gewerbliche Tierhaltungsanlagen, Gärtnereien, Zimmereien etc.) sind durch die Grundsteuer A nicht erfasst. Gleiches gilt für reine Wohngrundstücke.

Bei Anhebung der Grundsteuer A werden die zusätzlichen Mittel nicht an den Zweck „Wirtschaftswege“ gebunden, die Mehreinnahmen der Grundsteuer A können auch für andere Maßnahmen verwendet werden. Eine Vorgabe des Rates, die zusätzlich eingenommenen Steuermittel für die Wege im Außenbereich zu verwenden, wäre jederzeit durch Ratsbeschluss korrigierbar. Im Falle einer künftig einmal schwierigen Haushaltssituation könnte der Rat sogar gezwungen sein, die Grundsteuer weiter in der gesteigerten Höhe zu erheben, die Mittel aber für andere pflichtige Aufgaben oder zur Konsolidierung einzusetzen.

Die Finanzierung erfolgt im städtischen Haushalt.

Grundstückseigentümer, die ihre Flächen verpachtet haben, werden ebenfalls bei der Grundsteuer A herangezogen.

Diese Variante der Erhöhung der Grundsteuer A wird seit 2016 bei der Stadt Billerbeck angewandt. Hier ist es ergänzend vorgesehen, die Kosten durch weitere freiwillige Zahlungen auf möglichst viele Schultern zu verteilen. Auf diese Weise wird versucht die Grundstückseigentümer einzubeziehen, die nicht über die Grundsteuer A erfasst sind. Diese Freiwilligkeit könnte bei der Vielzahl der in Coesfeld vorhandenen Wege im Rahmen der Umsetzung zu erheblichen Problemen führen. Diese Vorgehensweise bedeutet in jedem Fall einen hohen Aufwand an Verhandlungen vor endgültiger Einleitung der Einzelmaßnahmen und versetzt einzelne Eigentümer in die Lage, die „Maßnahme“ zu blockieren. Diese Art der Abrechnung ist daher sehr personalintensiv.

In der Stadt Coesfeld zahlen z. Z. etwas mehr als 700 Abgabepflichtige die Grundsteuer A. Im Jahr 2016 führt das zu einem Gesamtaufkommen von ca. 270.000 EUR. Der aktuelle Hebesatz beträgt 250 %. Die Anhebung des Hebesatzes um 1 % würde eine Erhöhung um 1.080 EUR/Jahr bewirken. Wäre beispielhaft ein Betrag von 200.000 EUR/Jahr durch die Erhöhung der Grundsteuer A für die Sanierung der WW vorzusehen, ergäbe sich eine Hebesatzerhöhung von 250 auf ca. 400 %.

Zu bedenken ist weiter, dass die Anzahl der Zahlungspflichtigen durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft weiter zurückgehen und gleichzeitig die Bedeutung der „freiwilligen“ Umlagen zunehmen wird.

Eigentlich sollte ein System zur Refinanzierung so aufgebaut werden, dass Grundstückseigentümer, die die Wege im Außenbereich viel nutzen, auch entsprechend viel zum Erhalt beitragen. Diese Anforderung erfüllt die Variante „Grundsteuer-A-Anhebung“ nicht.

Einrichtung eines Wegeunterhaltungsverbandes

Wirtschaftswegeverbände sind nach dem Wasserverbandsgesetz in Nordrhein-Westfalen seit Dezember 2015 zulässig. Voraussetzung ist die Bildung eines Verbandsgebietes.

Das Verbandsgebiet kann ein Gemeindegebiet umfassen. Wenn ganz unterschiedliche strukturelle Voraussetzungen vorhanden sind, kann es auch sinnvoll sein, mehrere Wegeunterhaltungsverbände in einem Stadtgebiet zu gründen.

Der Wegeunterhaltungsverband hat einen eigenen Haushalt.

Mitglieder sind alle Eigentümer von Flächen in diesem Verbandsgebiet. Die einzige Aufgabe des Verbandes ist die Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen. Dies ist insofern eingeschränkt, dass nur Straßen und Wege betreut werden dürfen, die überwiegend land- oder forstwirtschaftlichen Interessen dienen. Straßen im Außenbereich, die überwiegend dem öffentlichen Verkehr dienen (davon dürfte es einige in Coesfeld geben, beispielhaft ist hier genannt in der Bauernschaft Brink die Waldstraße), dürfen nicht einbezogen werden. Für diese würde weiter eine Abrechnung nach KAG gelten.

Die Kommune zahlt einen Beitrag. Die Höhe des Beitrages kann vom Rat im Rahmen der Haushaltsberatungen festgelegt werden. Hier wäre es anzustreben, für einen relativ langen Zeitraum, z. B. 5 Jahre, den Betrag festzulegen. Dies ist erforderlich, damit der Wegeunterhaltungsverband langfristig planen kann.

Die Entscheidung über die Höhe des jeweiligen Verbandsbeitrages, z. B. bezogen pro Hektar, trifft der Verband und nicht die Kommune.

Wie die Kommune mit ihrem fachlichen Sachverstand in dem Verband/den Verbandsorganen eingebunden wird, welche Hilfeleistung/Zuarbeit im Verwaltungsbereich geleistet wird, ist in einer Satzung zu regeln.

Alle Arbeiten zur Erneuerung, Unterhaltung und zum Neubau der WW können über den Verband wahrgenommen werden. Zu klären ist jedoch, wo hier Grenzen zu ziehen sind. So können die Bankettbereiche oder Wegeseitengräben einbezogen werden oder auch nicht. Zu beachten ist, dass es hier funktionale Zusammenhänge zum eigentlichen Straßenkörper gibt. Daher würde aus fachlicher Sicht vieles dafürsprechen, die Verantwortung in einer Hand zu belassen. Man könnte sich allerdings auch Modelle vorstellen, bei denen wegen der vorhandenen Großmaschinen am Baubetriebshof diese Arbeiten über die Satzung des Verbandes durch die Stadt Coesfeld wahrgenommen werden. Auch hier wäre genau festzulegen, welche Arbeiten das sind.

Der Verband wird Personal aufbauen, z. B. einen Geschäftsführer. Die Arbeit wird nach Meinung von Experten nicht rein ehrenamtlich zu leisten sein. Dadurch werden zusätzliche Kosten anfallen, soweit nicht städtisches Personal abgestellt wird. Die Verwaltungsaufgaben des Wegeverbandes sind in jedem Fall zusätzlicher Aufwand. Bei der Gründung des Wegeverbandes sind alle Grundstückseigentümer bzw. Grundstücke im Außenbereich zu erfassen. Zurzeit gibt es im Außenbereich der Stadt Coesfeld 8046 Flurstücke mit 1684 unterschiedlichen Grundstückseigentümern. Im laufenden Betrieb des Wegeverbandes sind sämtliche im Laufe eines Wirtschaftsjahres stattfindende Veränderungen (Kauf- bzw. Verkauf von Grundstücken, Teilung wie Zusammenführung von Flurstücken, Änderungen der Eigentumsverhältnisse z. B. durch Vererbung) einzuarbeiten.

Erschwerniszuschläge für besonders intensive Nutzer können in der Satzung des Verbandes aufgenommen werden.

Die gemäß der Satzung des Wegeverbandes eingenommenen Finanzmittel sind zweckgebunden.

Die Verbandslösung schafft eine neue und rechtlich abgestimmte, allerdings noch nicht in der Praxis erprobte Grundlage zur Wahrnehmung der Aufgabe. Verwaltung und Politik geben die Zuständigkeit und damit Steuerungsfähigkeit dauerhaft an den Verband ab. Das Verbandsmodell führt zu einer weitgehend gleichbleibenden jährlichen Belastung der Mitglieder. Die Höhe hängt davon ab, wie hoch das jährliche Budget angesetzt wird, dürfte aber wegen der Vielzahl der Verbandsmitglieder eher gering sein.

Die Verbandslösung ist mit einem, im Verhältnis zum Umsatz, hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Es tritt neben den Wasser- und Bodenverbänden und der Stadt ein weiterer Akteur auf, der sich mit Infrastruktur im Außenbereich beschäftigt. Entsprechend zahlreich dürften die Schnittstellen und Abstimmungsbedarfe sein.

Die Gründung eines Wirtschaftswegeverbandes wird zurzeit intensiv bei der Stadt Gescher betrieben.

Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Erhebung von Beiträgen nach dem KAG ist bei der Stadt Coesfeld in einer 2014 neu gefassten Satzung geregelt. Die Wege im Außenbereich sind hier inbegriffen.

Es kann sich bei diesen Straßen und Wegen im Außenbereich um reine Wirtschaftswege handeln, die überwiegend der Erschließung von Hofstellen dienen oder aber um Gemeindestraßen mit einer übergeordneten Verbindungsfunktion, welche mit den Straßen des Innenbereiches ein funktionierendes Verkehrsnetz bilden.

Sollte die Definition in der Satzung oder der dort festgelegte Anteil der Beitragspflichtigen nicht mit der tatsächlichen Verkehrsfunktion einer Straße im Außenbereich übereinstimmen, ist eine entsprechende Sondersatzung zu erlassen, so dass unabhängig von der Kategorie oder Verkehrsfunktion einer Straße im Außenbereich die Voraussetzungen für die Abrechnung einer beitragsfähigen Maßnahme geschaffen werden.

Eine Umsetzung der Finanzierung über die Satzung ist ohne weitere Beschlüsse möglich.

Die Finanzierungsform zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- Finanzierung im Haushalt der Stadt/anteiliger Mittelrückfluss durch Beitragserhebung.
- Alle an diesem Weg/der Anlage angrenzenden Grundstückseigentümer werden berücksichtigt.
- Einmalige finanzielle Beteiligung der direkten Anliegergrundstücke.
- Keine Beteiligung der Beitragspflichtigen bei Unterhaltungsmaßnahmen.
- Durch die Klassifizierung der in der Satzung vorhandenen drei verschiedenen Wegekategorien, wird eine Gerechtigkeit, bezogen auf die Nutzung im Gesamtnetz, erreicht.

Jede Maßnahme wird einzeln abgerechnet. Bei der Beitragsermittlung nach KAG wird über die Nutzung, bezogen auf jede einzelne Fläche, der Beitragsanteil ermittelt. Dabei sind Gewerbegrundstücke, reine Wohngrundstücke mit höheren Beitragsanteilen berücksichtigt als Acker-, Wiesen oder Forstflächen. Das System basiert auf die Verkehrserzeugung der angrenzenden Grundstücke. Damit wird eine sehr gerechte Umlage der Kosten ermöglicht.

Ein gewisser Nachteil bleibt jedoch auch bei dieser Abrechnung bestehen. Handelt es sich um einen Weg, der als Zufahrtsweg z. B. zu einer Biogasanlage oder einem Maststall genutzt wird, hat dieser Eigentümer aber keine eigenen Grundstücksflächen am abzurechnenden WW, wird dieser nicht zu Beiträgen herangezogen.

Die Variante „Beitragserhebungen nach KAG“ ist die einzige auf zurzeit wirklich rechtssicherem Boden. Der Aufwand ist vergleichbar einer Abrechnung einer Erschließungsmaßnahme im Stadtgebiet.

Was wurde bisher unternommen?

Die Nachbarstädte Billerbeck und Gescher haben in entsprechend langen Entscheidungsprozessen bezogen auf ihr Gemeindegebiet die Variante Anhebung der Grundsteuer A in Billerbeck bzw. Gründung eines Wegeverbandes in Gescher herausgearbeitet. Zum Einstieg in die Thematik hat die Verwaltung mehrere Gespräche mit den beiden Städten geführt, um auszuloten, ob diese Modelle entsprechend auch auf den Außenbereich der Stadt Coesfeld anzuwenden sind.

Nach intensiven Gesprächen in der Verwaltung kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die Anhebung der Grundsteuer A keine Variante ist, die näher in die Betrachtung einbezogen werden sollte.

Die beiden übrigen Varianten, Gründung eines Wegeverbandes und Abrechnung nach KAG, stellen sich für die Verwaltung als durchaus denkbar auch für den Bereich Coesfeld dar. Um ein Meinungsbild zu erhalten, fand im Sommer 2016 eine Zusammenkunft statt mit den Vertretern der Landwirtschaft sowie den Ratsmitgliedern, die ihre Wahlbezirke im Außenbereich der Stadt Coesfeld haben. Als Ergebnis wurde vereinbart, dass sich ein größerer Personenkreis aus dem Bereich der Landwirtschaft mit dieser Thematik befassen sollte. Am 30. November 2016 fand eine gemeinsame Vorstandssitzung der landwirtschaftlichen Ortsvereine Coesfeld und Lette statt, zu dem auch die o. g. Vertrauensleute aus der Landwirtschaft geladen waren. Die Verwaltung stellte vor rund 40 Teilnehmern die verschiedenen Varianten vor und stand für Fragen zur Verfügung. Nach einer angeregten Diskussion wurde vereinbart, dass zunächst in den Gremien der Landwirtschaft weiter diskutiert und über die Vertrauensleute das Thema auch in Einzelgesprächen in der Landwirtschaft vertieft wird.

Als Resümee der Diskussion am 30.11.2016 kann festgestellt werden, dass sich auch hier die beiden Varianten, Gründung eines Wirtschaftswegeverbandes/Erhebung von Beiträgen nach KAG als mögliche Varianten herausstellten.

Am 16. Januar 2017 fand im Rathaus ein weiteres Gespräch zu diesem Themenbereich statt. Neben den Vertretern der landwirtschaftlichen Ortsvereine waren die Mandatsträger des Rates der Stadt Coesfeld, die ihren Wahlkreis im Außenbereich haben vertreten wie auch der landwirtschaftliche Kreisverband.

Diese Zusammenkunft schloss an die vom 30.11.2016 geführte Diskussion nahtlos an. Die Vorstände der landwirtschaftlichen Ortsvereine hatten zwischenzeitlich intensiv über die Problematik in ihren Gremien diskutiert.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass sich bei der Diskussion innerhalb der Landwirtschaft herausgestellt hat, dass eine breite Mehrheit der Verbandslösung sehr skeptisch gegenübersteht. Es steht zu erwarten, dass vor diesem Hintergrund die Entscheidungsträger, die im Verbandsmodell im Vorstand Verantwortung übernehmen müssen, nicht gefunden werden können. Von den anwesenden Personen haben einige direkt erklärt, dass sie für solche Aufgaben nicht zur Verfügung stehen. Des Weiteren wurde es nicht für sinnvoll empfunden, neben den Strukturen des Wasser- und Bodenverbandes weitere Verbandsstrukturen aufzubauen, die einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen. Die Beteiligten vermochten nicht abzuschätzen, wie umfangreich die erstmalige Aufarbeitung der Daten aller Bewohner im Außenbereich und der dazugehörigen Flächen ist und welchen zeitlichen Umfang es erfordert, diese jährlich auf den aktuellen Stand zu halten. Nach intensiver Diskussion konnte festgestellt werden, dass für das Verbandsmodell keine Mehrheit und keine nachhaltige Unterstützung der Landwirtschaft besteht. Vielmehr wurde von den Teilnehmern als letztlich verbleibende Alternative das KAG-Modell favorisiert. Hierbei sind die Vertreter auch weiterhin bereit, ein Mal im Jahr gemeinsam mit der Verwaltung die Wege im Außenbereich festzulegen, die einer grundlegenden Sanierung unterzogen werden und somit der Beitragspflicht unterliegen.

Herr BM Öhmann stellte zum Abschluss der Gespräche fest, dass die Variante Wirtschaftswegeverband nicht gewünscht ist und somit die Satzung der Stadt Coesfeld für die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG in Zukunft anzuwenden ist.

Aktueller Bearbeitungsstand

Bereits 2015 wurde im Rahmen der jährlich stattfindenden Besprechung mit den Vertretern der Landwirtschaft eine Reihenfolge festgelegt, in der die sich im aktuell schlechten Zustand befindlichen WW saniert werden sollen. Z. Z. ist der Fachbereich 70/Beitragswesen damit beschäftigt, die beitragsrechtlichen Voraussetzungen für insgesamt fünf Wirtschaftswege bzw. Wegeabschnitte zu ermitteln. Im Rahmen dieser Prüfung sind die Eigentumsverhältnisse und die Öffentlichkeit der Wege zu prüfen. Des Weiteren ist der Anlagebegriff, der durch erkennbare rechtliche, z. B. Ortsgrenze oder örtliche, z. B. Einmündungen, begrenzt ist, festzulegen. Dazu ist zu prüfen, ob bezogen auf den jeweiligen Abschnitt es sich bei der Maßnahme um eine nachmalige Herstellung, Erneuerung oder Verbesserung handelt. Dieser Überprüfungsaufwand sowie die Erfassung aller an dem jeweiligen Wirtschaftsweg angrenzenden Grundstücke, und deren Grundstückseigentümer, stellt eine zusätzliche Aufgabe dar, die mit dem vorhandenen Personal/Beitragswesen (für diesen Aufgabenbereich eine Mitarbeiterin zuständig) abzuwickeln ist. Z. Z. kann aufgrund diverser in Bearbeitung befindlicher Maßnahmen noch nicht abschließend gesagt werden, wann die Prüfung abgeschlossen sein wird. Erst danach können die entsprechenden Grundstückseigentümer über das Vorhaben informiert und weitere Schritte zur Umsetzung eingeleitet werden.

Parallel dazu werden in den nächsten Wochen die Arbeiten am Wegekonzept abgeschlossen. Es waren noch die sonstigen Belange wie Tourismus, Sport, Schulwege usw. einzuarbeiten. Alle Informationen liegen nun vor sodass jetzt der Entwurf der Endfassung des Konzeptes vorbereitet werden kann, dass dann in einer der nächsten Sitzungen dem Bezirksausschuss, dem Ausschuss für Umwelt, Planen und Bauen und dem Rat zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt wird.