



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Kommunalbericht 2022

Nr. 3 Beiträge für Einrichtungen im Außenbereich – Investitionen und Unterhaltung bei Feld-, Weinbergs- und Waldwegen rechtskonform finanzieren

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 3 Beiträge für Einrichtungen im Außenbereich – Investitionen und Unterhaltung bei Feld-, Weinbergs- und Waldwegen rechtskonform finanzieren

1 Allgemeines

Neben den öffentlichen Straßen innerorts verfügen viele Kommunen im Außenbereich ihrer Gemarkungen über ein ausgedehntes Netz von Feld-, Weinbergs- und Waldwegen (im Folgenden: Wirtschaftswegen²⁴⁵), für deren Bau und Unterhaltung sie zuständig sind. Die Länge des Wegenetzes übertrifft nicht selten erheblich diejenige des innerörtlichen Straßennetzes.²⁴⁶ Zwar ist der – im Wesentlichen²⁴⁷ durch Ausbaubeiträge²⁴⁸ zu finanzierende²⁴⁹ – Investitionsaufwand bei Letzterem vor allem deshalb höher als beim Wirtschaftswegenetz, weil zum Anbau bestimmte öffentliche Straßen in der Regel einer wesentlich intensiveren Nutzung und damit auch Abnutzung²⁵⁰ sowie höheren Anforderungen an die Verkehrssicherheit unterliegen. Aber auch die für Wirtschaftswegen anfallenden Investitionsaufwendungen und Unterhaltungskosten belasten kommunale Haushalte nicht nur unerheblich. Eine der geprüften kreisfreien Städte wandte in vier Jahren 640.000 € für ein Wirtschaftswegenetz von 690 km auf. In einer anderen kreisfreien Stadt fielen zuletzt 140.000 € für den Ausbau und die Unterhaltung der Wege an.

Nach § 11 Abs. 1 KAG können die Gemeinden u. a. für Investitionsaufwendungen und Unterhaltungskosten bei Wirtschaftswegen wiederkehrende Beiträge erheben. Die Beitragspflicht betrifft alle Grundstücke im Außenbereich, die durch Feld-, Weinbergs- oder Waldwege erschlossen werden.²⁵¹ Die abgabenrechtliche Befugnis zur Erhebung erstarkt im Hinblick auf den kommunalrechtlichen Einnahmenbeschaffungsgrundsatz²⁵² zu einer grundsätzlichen Erhebungspflicht.

Der Rechnungshof hat bei turnusmäßigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung von drei kreisfreien Städten, einer großen kreisangehörigen Stadt sowie dreier verbandsfreier Städte und Gemeinden schwerpunktmäßig untersucht, ob diese ihrer Beitragserhebungspflicht für ihr Wirtschaftswegenetz²⁵³ rechtskonform unter Ausschöpfung der gesetzlichen Möglichkeiten genügten.

Die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse sind nachfolgend zusammengefasst. Sie sollen auch nicht in die Prüfung einbezogene Kommunen veranlassen, ihre Finanzierungspraxis hinsichtlich der Investitionsaufwendungen und Unterhaltungskosten

²⁴⁵ Dieser hier aus Gründen der Textvereinfachung gewählte Begriff ist nicht mit der Legaldefinition in § 1 Abs. 5 LStrG gleichzusetzen.

²⁴⁶ So wies beispielsweise eine geprüfte kreisfreie Stadt neben einem öffentlichen Straßennetz von ca. 230 km Länge ein Wirtschaftswegenetz von 890 km auf.

²⁴⁷ Abzüglich von Gemeindeanteilen gemäß § 10a Abs. 3 KAG.

²⁴⁸ § 10a KAG. Ausbau umfasst alle Maßnahmen, die der Erneuerung, der Erweiterung, dem Umbau oder der Verbesserung der Straße dienen (§ 10a Abs. 7 i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 2 KAG).

²⁴⁹ Vgl. zu einmaligen Ausbaubeiträgen Kommunalbericht 2002 Nr. 4.

²⁵⁰ Gegebenenfalls mit Ausnahme unbefestigter Wirtschaftswegen.

²⁵¹ § 11 Abs. 2 KAG. Beitragszahler sind somit in erster Linie die Eigentümer land- und forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke.

²⁵² § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO. Danach sind die Kosten vorrangig durch Leistungsentgelte zu finanzieren, soweit sonstige Erträge (außer Steuern) nicht ausreichen.

²⁵³ Die nach § 11 Abs. 1 Satz 1 KAG ebenfalls mögliche Beitragserhebung für Investitions- und Unterhaltungskosten von Dränagen sowie die jährlichen Kosten des Feld- und Weinbergsschutzes waren nicht in die Prüfung einbezogen.

für ihr Wirtschaftswegenetz kritisch zu überprüfen. Dies gilt insbesondere für Gemeinden mit unausgeglichene Haushalten und entsprechendem Konsolidierungsbedarf.

2 Beitragserhebungspflicht – zum Teil ignoriert

Um ihrer Erhebungspflicht für Wirtschaftswegebeiträge im Sinne von § 11 KAG genügen zu können, müssen die Kommunen zunächst eine entsprechende Beitragssatzung erlassen.²⁵⁴ Dies war bei drei der sieben geprüften Kommunen unterblieben.

Eine Stadt ging davon aus, dass der beitragsfähige Aufwand nur 20.000 € jährlich betrage und somit die Kosten der Beitragseinzahlung in keinem Verhältnis zum Aufkommen stünden. Dabei berücksichtigte sie jedoch nur Beträge, die sie an Auftragnehmer für die Durchführung von Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen an Wirtschaftswegen gezahlt hatte. Dass darüber hinaus auch eine u. a. für Baumaßnahmen zuständige gemeindeeigene Anstalt des öffentlichen Rechts ihr für derartige Maßnahmen an Wirtschaftswegen jährlich im Durchschnitt 160.000 € in Rechnung stellte, ließ sie außer Acht. Wird dieser Betrag – wie rechtlich zulässig und geboten – in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen, stehen die Kosten der Beitragseinzahlung keineswegs außer Verhältnis zu dem zu erwartenden Aufkommen.

Bei demnach erforderlichem Erlass einer Beitragssatzung und Erhebung von Beiträgen wären für die Stadt Verbesserungen ihres seit Jahrzehnten hochdefizitären Haushalts von etwa 144.000 € jährlich erzielbar.

Eine andere Stadt verfügte über keine Beitragssatzung, weil bisher noch nicht einmal der jährliche Investitions- und Unterhaltungsaufwand für ihr Wirtschaftswegenetz ermittelt worden war. Nach Angaben der Verwaltung beruhte dies darauf, dass ihr die Möglichkeit der Beitragserhebung nicht bekannt war.

Es ist sicherzustellen, dass kommunale Beitragssachbearbeiter umfassend über durch das Kommunalabgabengesetz eröffnete Möglichkeiten der Beitragserhebung informiert sind, damit pflichtgemäß Beiträge erhoben werden können.

Eine weitere Gemeinde verfügte zwar über Wirtschaftswegebeitragssatzungen; diese datierten aber aus den Jahren 1956 und 1958.²⁵⁵ Sie sahen daher infolge der seinerzeit geltenden Fassung des Kommunalabgabengesetzes vom 8. November 1954 nur die Erhebung besonderer Wegebeiträge zur Deckung der durch außergewöhnliche Abnutzung²⁵⁶ verursachten Unterhaltungskosten vor. Mangels Vorliegen dieser Voraussetzungen erhob die Gemeinde keine Beiträge. Die Satzungen schöpften die durch § 11 des aktuellen Kommunalabgabengesetzes eröffneten Möglichkeiten bei Weitem nicht aus. Das hatte zur Folge, dass die Gemeinde mit diesen Satzungen ihrer aktuellen Beitragserhebungspflicht nicht genügte und deshalb im vierjährigen Prüfungszeitraum Einnahmeausfälle von 40.000 € zu verzeichnen hatte.

Die Gemeinde hat mittlerweile aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs eine neue Beitragssatzung beschlossen.

3 Inhalte von Beitragssatzungen – teilweise mit rechtlichen Mängeln behaftet

Eine kreisangehörige Stadt hatte in ihrer Beitragssatzung das Gemeindegebiet für die Erhebung der Wirtschaftswegebeiträge in vier Abrechnungseinheiten aufgeteilt,

²⁵⁴ § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG.

²⁵⁵ Eine der Satzungen betraf nur einen Stadtteil.

²⁵⁶ § 10 des damaligen Gesetzes. Als solche galt ausweislich der Satzungen nicht die Abnutzung im Rahmen der üblichen land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung von Anliegergrundstücken.

für die der beitragsfähige Aufwand jeweils getrennt ermittelt und verteilt werden sollte.

Das örtliche Wirtschaftswegenetz bildet in seiner Gesamtheit die beitragspflichtige Einrichtung.²⁵⁷ Seine Aufteilung in Abrechnungseinheiten ist daher unzulässig.

Die Satzung einer anderen Gemeinde enthielt weder Regelungen zum Abgabenschuldner noch zur Fälligkeit des Beitrags.

Dies verstieß gegen § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG, wonach die Satzung derartige Bestimmungen enthalten muss.

Zwei Gemeinden hatten in ihren Beitragssatzungen als Beitragsmaßstab die auf 50 m² auf- bzw. abgerundete Grundstücksfläche festgesetzt.

§ 2 Abs. 1 Satz 2 KAG berechtigt die Gemeinden zwar, in ihrer Satzung den Beitragsmaßstab festzulegen. Dies erfasst indessen nicht die Befugnis, auch den Beitragsschuldner potenziell belastende Rundungsregelungen²⁵⁸ im Hinblick auf die Ergebnisse der Anwendung des Maßstabs zu erlassen. Auch die übrigen Vorschriften des KAG berechtigen nicht zu einer solchen „Glättung“ der beitragsrelevanten Flächengröße.²⁵⁹ Eine der beiden Gemeinden hat nach Zustellung der Prüfungsmitteilungen ihre Satzung entsprechend geändert.

In der Satzung einer Stadt war der für die Beitragsermittlung maßgebliche Kalkulationszeitraum nicht angegeben.

Die Beitragssatzung muss bestimmen, ob die beitragsrelevanten Kosten nach dem Jährlichkeitsprinzip oder anhand eines mehrjährigen Kalkulationszeitraums ermittelt werden sollen.²⁶⁰

Soweit die Kommunen über Satzungen betreffend die Erhebung von Wirtschaftswegebeiträgen verfügen, sollten sie diese auf die vorstehend beschriebenen Mängel überprüfen und im Interesse rechtssicherer Beitragserhebung anpassen.

4 Beitragsfähiger Aufwand – unvollständig ermittelt

4.1 Kosten der Oberflächenentwässerung

Eine der geprüften Gemeinden hatte in einem Zeitraum von fünf Jahren Maßnahmen zur Oberflächenentwässerung ihrer Wirtschaftswege zu Kosten von 53.000 € durchgeführt. Diese blieben bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands unberücksichtigt.

Zu den beitragsfähigen Aufwendungen zählen auch die Kosten für Maßnahmen zur Oberflächenentwässerung des Wirtschaftswegenetzes,²⁶¹ insbesondere Bau und

²⁵⁷ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteile vom 17. Dezember 2003 – 6 A 11246/03 (juris Rn. 20) und 25. Februar 2021 – 6 A 10976/20 (juris Rn. 29) sowie Beuscher, Wiederkehrende Beiträge, 2. Auflage, § 7 Rn. 4 ff.

²⁵⁸ Im Fall der Aufrundung.

²⁵⁹ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. November 2007 – 6 C 10601/07 (juris Rn. 36) zum Ausbaubeitragsrecht. § 2 Abs. 1 KAG gilt jedoch für alle Formen der Abgabenerhebung nach dem KAG.

²⁶⁰ Beuscher, a. a. O., § 7 Rn. 9 m. w. N.

²⁶¹ Bellefontaine/Flach/Flerus/Höhlein/Meiborg/Steenbock/Weidenbach, Kommentar Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, § 11 Rn. 50 und Beuscher, Wiederkehrende Beiträge, 2. Auflage, § 7 Rn. 8.

Unterhaltung von Wasserspulen, Regenrückhaltebecken, Sandfängen sowie Dränagen²⁶² soweit diese für die Ableitung des Oberflächenwassers der Wege erforderlich sind.

Derartige Kosten sind demnach in den beitragsfähigen Aufwand einzubeziehen.

4.2 Zinsen und Tilgungen

Investitionsmaßnahmen an ihren Wirtschaftswegenetzen finanzierten die Gemeinden anteilig über Investitionskredite. Die darauf entfallenden Zinsen und Tilgungen hatten sie weder ermittelt noch in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen.

Zinsen und Tilgungen derartiger Investitionskredite gehören nach § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG zum beitragsfähigen Aufwand.

4.3 Personalkosten

Drei Gemeinden, die Beiträge erhoben, hatten Planung, Bauleitung und örtliche Bauüberwachung ihrem Personal übertragen. Die Kosten hierfür wurden nicht ermittelt und auch nicht in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen.

Eine weitere Gemeinde setzte zudem eigene Bedienstete für die Durchführung von Maßnahmen am Wirtschaftswegenetz ein. Die damit verbundenen Kosten berücksichtigte sie nicht im beitragsfähigen Aufwand. Im Ergebnis führte dies dazu, dass sie keine Beiträge erhob.²⁶³

Die Kosten für die Unterhaltung und den Ausbau der Wirtschaftswege durch eigene städtische Bedienstete sowie für die Planung, Bauleitung und die örtliche Bauüberwachung sind bei der Ermittlung der beitragsfähigen Kosten zu berücksichtigen. Diese Personalkosten gehören als bewertete Eigenleistungen zum beitragsfähigen Aufwand nach § 11 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 3 KAG.

Die Kosten können entweder nach geleisteten Stunden der eingesetzten Kräfte oder nach den Bestimmungen der HOAI berechnet werden. Bei der zweiten Alternative sind die Kosten allerdings nur zur Hälfte beitragsfähig.²⁶⁴

Die kommunalen Personalkosten sind bei der Ermittlung der beitragsfähigen Aufwendungen zu berücksichtigen. In einer der Gemeinden wären dadurch Einnahmen von mindestens 30.000 € jährlich möglich gewesen.

5 Gemeindeanteil – Festsetzung oft nicht erforderlich und teilweise rechtswidrig ausgestaltet

Soweit die geprüften Gemeinden Satzungen über die Benutzung des Wirtschaftswegenetzes erlassen hatten, sahen diese eine erlaubnisfreie Nutzung der Wege im Wesentlichen zur land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung der beitragspflichtigen Grundstücke sowie im Übrigen für Zwecke des Fußgänger- und (ganz oder teilweise) auch des Fahrradverkehrs vor. Drei dieser Gemeinden hatten in ihren Wirtschaftswegebeitragsatzungen Gemeindeanteile zwischen 10 % und 20 % des beitragsfähigen Aufwands festgesetzt. Dies begründeten sie mit dem Hinweis, dass die Wege zwar fast ausschließlich durch Kraftfahrzeuge der Beitragsschuldner befahren würden, jedoch ein erheblicher Fußgänger- und Fahrradverkehr stattfindet.

²⁶² Diese unterscheiden sich von den in Fußnote 253 erwähnten Dränagen. Letztere dienen nicht der Entwässerung der Wege, sondern der Entwässerung der landwirtschaftlich genutzten Grundstücke.

²⁶³ Der sonstige beitragsfähige Aufwand war durch Erstattungsleistungen einer Jagdgenossenschaft gedeckt.

²⁶⁴ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 11. November 2008 – 6 A 11081/08 (juris Rn. 26) und Beuscher, Wiederkehrende Beiträge, 2. Auflage, § 7 Rn. 8. Die Honorare nach der HOAI enthalten Gewinnanteile und weitere nicht beitragsfähige Bestandteile, sodass eine Kürzung geboten ist, wenn der Personalaufwand anhand dieser Vergütungsvorschriften ermittelt wird.

Einen Anteil am beitragsfähigen Aufwand muss die Gemeinde nur dann übernehmen, wenn sie auf den Wirtschaftswegen Verkehr zulässt, der nicht der Bewirtschaftung der beitragspflichtigen Grundstücke dient und zudem hinsichtlich seines Umfangs und/oder seiner Art einen spezifischen Unterhaltungsbedarf auslöst. Dies ist bei Fußgänger- und Fahrradverkehr im Allgemeinen nicht der Fall.²⁶⁵ Findet daher nur ein solcher Verkehr zusätzlich statt, ist ein Gemeindeanteil verzichtbar.

Die Satzung der Gemeinde, die für die Erhebung von Wirtschaftswegebeiträgen vier Abrechnungseinheiten gebildet hatte (Tz. 3), sah für diese unterschiedliche Gemeindeanteile in Form von Festbeträgen²⁶⁶ vor.

Abgesehen davon, dass aus den vorstehend beschriebenen Gründen auch hier kein Gemeindeanteil zu übernehmen war, hält diese Art der Festlegung einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Satzungsrechtlich geregelte Festbeträge können den durch Wirtschaftswege vermittelten Nutzungsvorteil für die Allgemeinheit schon deshalb nicht rechtssicher abbilden, weil der beitragsfähige Aufwand regelmäßig in den einzelnen Kalkulationszeiträumen unterschiedlich ist. Somit variiert – bei Festbeträgen – die Relation des Gemeindeanteils zum beitragsfähigen Aufwand, ohne dass dies durch entsprechende Änderungen in der Nutzung des Wegenetzes mit Auswirkungen auf den Vorteil der Allgemeinheit legitimiert wäre. Ein dem Sinn des Gemeindeanteils gerecht werdendes Verhältnis zwischen beiden Größen lässt sich daher nur in Form eines Bruchteils oder eines Prozentsatzes ausdrücken.²⁶⁷

Gemeindeanteile sind zur Vermeidung von Einnahmeausfällen nur wenn dies rechtlich erforderlich ist und im Übrigen in rechtskonformer Weise festzusetzen.

Eine der Kommunen hat ihren Gemeindeanteil im Nachgang zur Prüfung halbiert.

6 Beitragskalkulation – durchführen und regelmäßig aktualisieren

Eine Gemeinde setzte gemäß einer Regelung in ihrer Beitragssatzung den Beitragssatz jährlich in der Haushaltssatzung fest.²⁶⁸ Die zugrunde liegenden Kosten hatte sie letztmals 2002 ermittelt. Der Beitragssatz lag weit unter dem vergleichbarer Kommunen.

Der Beitragssatz darf nur auf Grundlage einer Kostenermittlung festgesetzt werden, die entweder das aktuelle Jahr oder die Kostenentwicklung der drei letzten sowie der drei kommenden Jahre einbezieht.²⁶⁹ Dies war bei der Gemeinde nicht gewährleistet.

Eine andere Gemeinde hatte ihre Beitragssätze zwar kalkuliert; sie sah jedoch über Jahre von einer Nachkalkulation ab.

Abweichungen der tatsächlichen Kosten von der kalkulierten Kostenentwicklung sind innerhalb angemessener Zeit auszugleichen.²⁷⁰ Das setzt eine Nachkalkulation voraus, in der die Über- und Unterdeckungen ermittelt und in den Beitragssätzen der Folgejahre entsprechend berücksichtigt werden.

²⁶⁵ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteile vom 17. Dezember 2003 – 6 A 11246/03 (juris Rn. 22) und 25. Februar 2021 – 6 A 10976/20 (juris Rn. 35), Verwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 K 1164/19.KO (juris Rn. 32).

²⁶⁶ 500 € bzw. 1.000 €.

²⁶⁷ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. November 1990 – 6 A 11178/90 AS 23, 129-132.

²⁶⁸ Von 2002 bis 2019 in unveränderter Höhe; 2020 hob sie den Beitragssatz ohne Kostenermittlung an.

²⁶⁹ § 11 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG.

²⁷⁰ § 11 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 8 Abs. 1 Satz 5 KAG.

Beitragssätze sind (auch) zur Gewährleistung der Kostendeckung nur aufgrund einer den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Kostenermittlung festzusetzen.