



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-211  
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de  
pers. E-Mail:  
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

StGB-NRW-Arbeitshilfe

## „Wegeinfrastruktur im Außenbereich“

Beschluss des Ausschusses für Strukturpolitik  
und Verkehr

Aktenzeichen: III/1 642-50 Th/v.O.  
Ansprechpartner/in:  
Geschäftsführer Giesen  
Hauptreferent Thomas  
Durchwahl 0211 • 4587-241

06.01.2010

1. Die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen verfügen in ihren Außenbereichen über ausgedehnte **Netze von ländlichen Wegen** unterschiedlicher Qualität und Funktion. Diese Wege ergänzen und verdichten das öffentliche Straßennetz in und zwischen den Orten.

In der Landwirtschaft hat es in den vergangenen Jahrzehnten einen tiefgreifenden Strukturwandel gegeben. Die durchschnittliche Betriebsgröße der Höfe stieg durch Konzentration auf größere Einheiten an. Rationalisierung, Mechanisierung und schließlich Digitalisierung führten zu einer Spezialisierung in den Schwerpunktbereichen Milcherzeugung, Tiermast, Ackerbau und Erzeugung nachwachsender Rohstoffe. Mit dieser Entwicklung steigen sowohl die Belastung wie auch die Ansprüche an die Belastbarkeit der Wege. Neben der landwirtschaftlichen Nutzung beanspruchen weitere wirtschaftliche Nutzungen wie Kies- und Sandgewinnung sowie Windenergieanlagen die Infrastruktur im Außenbereich. Derzeit werden zudem verstärkt Biogasanlagen in Betrieb genommen.

Im Zusammenhang mit der Aufgabe zahlreicher kleiner landwirtschaftlicher Betriebe gewinnt das reine Wohnen im Außenbereich an Bedeutung. Neben den landwirtschaftlichen Verkehren müssen die ländlichen Wege auch Schul- und Linienbusverkehre sowie private Anliegerverkehre aufnehmen. Hinzu kommt häufig die Nutzung als sogenannte „Schleichwege“. Schließlich gewinnt der ländliche Raum zunehmend als touristische Destination sowie als Ziel der Freizeitgestaltung und Naherholung an Bedeutung.

Aufgrund dieser Entwicklungen stellt sich in den Städten und Gemeinden die Frage, ob und inwieweit diese Netze den heutigen und insbesondere den künftigen Anforderungen gewachsen sind. In einigen Regionen des Landes sind beispielsweise im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren und staatlichen Förderprogrammen gute Wegenetze im Außenbereich entstanden. Dies führt vielerorts dazu, dass aufgrund des Strukturwandels in der Landwirtschaft eine beachtliche Zahl von ländlichen Wegen mittel- bis langfristig nicht mehr benötigt wird. Die Rede ist beispielsweise im Kreis Höxter von bis zu 30 % der bisherigen Infrastruktur. In einzelnen Städten und Gemeinden in NRW werden offenbar bereits jetzt Wirtschafts- und Feldwege, die mangels Bedarf nicht mehr frequentiert

werden, sich selbst überlassen. In anderen Regionen wurden im Lauf der Zeit je nach den landwirtschaftlichen Erfordernissen aber auch Wege ausgebaut.

Ziel dieser Arbeitshilfe des StGB NRW ist eine für alle Mitgliedskommunen handhabbare Handlungsskizze zur Bedarfsfeststellung sowie Zustandserfassung und -bewertung der Infrastruktur bzw. des Infrastrukturvermögens im Außenbereich. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Nutzungsansprüche sollen örtliche bzw. regionale Wegekonzepte inklusive Refinanzierung angeregt werden.

2. Die **rechtlichen Grundlagen** zur funktionalen Einordnung, Unterhaltung und Refinanzierung von ländlichen Wegen sind vielfältig und kommen regional unterschiedlich zur Anwendung. Es gibt Wege, die in einem Auseinandersetzungsverfahren nach altem Preußischem Recht (Gesetz über die durch ein Auseinandersetzungsverfahren begründeten gemeinschaftlichen Angelegenheiten, GemAngG) entstanden sind, und deren Zweckbestimmungen in sog. Rezessen niedergelegt sind. In solchen Rezessen wurde das Eigentum an den Wegeflächen sowie die Unterhaltung (Verwaltung) häufig den Gemeinden übertragen.

Daneben gibt es ländliche Wege, deren Eigentum und Unterhaltungslast den Gemeinden im Rahmen eines landwirtschaftlichen Neuordnungsverfahrens nach der Reichsumlegungsordnung oder dem Flurbereinigungsgesetz zugewiesen worden sind. Diese Wege sind im Rahmen der Flurbereinigung in aller Regel in sog. Wege- und Gewässerplänen rechtlich gestaltet worden. Nicht selten stehen sie im Eigentum der Flurbereinigungsgemeinschaft und nicht der Gemeinde. Da sie insbesondere nach der Systematik des Flurbereinigungsgesetzes eine vom öffentlichen Straßenverkehr unabhängige landwirtschaftlich orientierte Infrastruktur im Außenbereich bieten sollen, sind sie in der Regel nicht als öffentliche Straßen nach dem Straßen- und Wegegesetz NRW gewidmet.

Nach den „Richtlinien für den ländlichen Wegebau“ (RLW), die vom Deutschen Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e.V. (DVWK) erarbeitet wurden, werden die ländlichen Wege wie folgt unterteilt: *Verbindungswege* – *Feldwege* (Wirtschaftswege und Grünwege) – *Waldwege* (Fahrwege und Rückewege). Nach dieser Definition dienen Wirtschaftswege überwiegend der Erschließung und der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen. Es spricht viel dafür, die Begrifflichkeiten der RLW konsequent anzuwenden und von Ländlichen Wegen als Oberbegriff, von Verbindungswegen und Wirtschaftswegen (i. e. S.) und schließlich Waldwegen zu sprechen.

3. **Kommunale Wegekonzepte** sollten im Idealfall in Abstimmung mit Vertretern der Betroffenen (Landwirtschaft u. a.) erstellt werden. Zunächst sollte eine seriöse Prognose der künftigen Entwicklung im jeweiligen Außenbereich einer Stadt oder Gemeinde erstellt werden. Dies bedeutet nicht nur eine Einschätzung technischer (Ab-) Nutzungszustände und -entwicklungen des Wegenetzes. Vielmehr ist hier eine strategische Planung zur Außenbereichsentwicklung nach dem Vorbild und im Wechselspiel mit der klassischen Stadtentwicklung und Verkehrsentwicklungsplanung angezeigt. Es sollte also ein Leitbild für die Außenbereichsentwicklung erstellt werden, das die erwartete landwirtschaftliche Weiterentwicklung, die weitere ökologische, wohnliche sowie touristische und freizeitrelevante Orientierung der Kommune umfasst und auf einander abstimmt. Dabei kann es nicht um die Aufstellung von „Wunschlisten“ gehen, inhaltlich Wünschbares, fachlich Machbares und finanziell Leistbares müssen gegeneinander abgewogen werden. Mit der Feststellung, dass es sich um Stadt- und Verkehrsentwicklung handelt, sind auch die verantwortlichen Akteure benannt: die Willensbildungsorgane der Baulast-

träger dieser Infrastruktur und gleichzeitig die mit der kommunalen Planungshoheit ausgestatteten Organe, also die Gemeinderäte erstellen die kommunalen Wegekonzepte als Ergebnis kommunalpolitischer Abwägungsprozesse.

Darauf aufbauend muss eine Bedeutungs-Rangfolge innerhalb der Wegenetze erfolgen, und zwar in erster Linie im Hinblick auf die verkehrliche Funktion der jeweiligen Verkehrsanlagen, die sich aus dem oben beschriebenen Leitbild ergibt. Die Funktion bestimmt sodann den Ausbaustandard und den Erhaltungswert der jeweiligen Anlage. Selbstverständlich kann diese Außenbereichsentwicklung kein statisches Raster bilden, sondern ist wie die klassische Stadtentwicklung dynamisch. Ländliche Wege dienen überwiegend dem land- und forstwirtschaftlichen Verkehr und sind vorrangig nach den Erfordernissen der Land- und Forstwirtschaft sowie der Kulturlandschaft zu gestalten und zu erhalten. Die bisherigen Ansätze zur Bewertung des ländlichen Wegebaus beschränken sich häufig auf diese Perspektive, so dass die Standards an der Entwicklung der Landtechnik und deren Arbeitsbreiten, Zuladungskapazitäten und Bearbeitungsgeschwindigkeiten, die unter Ausschöpfung der gesetzlich zulässigen Maximalvorgaben immer weiter erhöht werden, ausgerichtet sind.

Künftig nicht mehr zu gewährleisten ist aber eine Erreichbarkeit jeder Grundstücks-Parzelle, schon gar nicht mit schwerem landwirtschaftlichen Gerät über eine öffentliche Wegeinfrastruktur. Auf der Grundlage einer angemessenen Erschließung sogenannter Feldblöcke (einheitlich bewirtschaftbarer bzw. erreichbarer Landflächen unabhängig von ihrer grundbuchrechtlichen Grundstückseigenschaft) werden sodann die privaten Interessenten bzw. landwirtschaftlichen Unternehmer eine „innere Erschließung“ bzw. Erreichbarkeit auf eigene Verantwortung sicherstellen müssen. Erhaltungswürdig und mit öffentlichen/kommunalen Mitteln finanzierbar ist auf Dauer vielerorts nur noch die Erschließung ganzer Feldblöcke.

Kommunale Wegekonzepte sollten die Ansprüche der Landwirtschaft zu den sonstigen Nutzungsansprüchen in ein Beziehungssystem setzen. Hier ist bspw. an die Einbindung in kommunale oder überörtliche Radverkehrsnetze zu denken. Hinzu kommen weitere sportliche Freizeitaktivitäten wie das Wandern, Walken, Inline-Skaten oder das Reiten. Technische Ausstattung von Wegen und Benutzungsmöglichkeit der unterschiedlichen Nachfragegruppen stehen nicht selten in einer Wechselwirkung. Die vorgesehenen Nutzungsarten haben zudem Auswirkungen auf den Umfang von Verkehrssicherungs- und Überwachungspflichten. Erste Ansätze für derartige Konzepte können sich durch bereits bestehende oder im Aufbau befindliche Wegführungen und Wegweisungen beispielsweise für den Radverkehr, Reittrouten und andere Beschilderungen ergeben.

Die Erstellung solcher Wegeentwicklungskonzepte sollte möglichst durch Kooperation von Nachbargemeinden erfolgen. Gemeindeübergreifende Wegenetze sollten sicherstellen, dass die Infrastruktur neben dem eigenen landwirtschaftlichen Verkehr aus der Gemeinde auch die Maschinen von benachbarten Landwirten bzw. Betreibern von Landmaschinen, die überbetrieblich eingesetzt werden, aufnehmen kann. Bei der Erstellung von Wander- oder Radverkehrsnetzen ist dies bereits eine Selbstverständlichkeit.

4. Für die **Funktionszuordnung von Ländlichen Wegen** gibt es keine allgemeingültigen Vorgaben. Mit den „Richtlinien für den ländlichen Wegebau“ (RLW) wurde ein brauchbares Einordnungskonzept geschaffen, das zum Zwecke besserer Kommunikation auch als Grundlage für diese Arbeitshilfe zugrunde gelegt wird. Danach könnte eine funktionale Einteilung der Wege etwa wie folgt vorgenommen werden:

a) Verbindungswege mit größerer Verkehrsbedeutung schließen einzelne land- und forstwirtschaftliche Betriebsstätten, Gehöftegruppen und Weiler an das überörtliche Verkehrsnetz an oder verbinden diese untereinander oder mit benachbarten Orten. Sie können auch unmittelbar der Erschließung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen dienen. Verbindungswege mit größerer Verkehrsbedeutung sollten ganzjährig auch mit höheren Achslasten befahrbar sein und eine Befestigung nach den Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen (RStO 2001) erhalten.

b) Verbindungswege mit geringer Verkehrsbedeutung dienen in geringerem Maße ebenfalls der oben beschriebenen Funktion. Eine ganzjährige Befahrbarkeit mit hohen Achslasten ist aber nicht erforderlich.

c) Feldwege als Wirtschaftswege dienen überwiegend der Erschließung und der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen. Daneben erfüllen sie auch andere Zwecke wie z.B. bei der Holzabfuhr und der Erholung. Sie sind entsprechend ihrer Verkehrsbedeutung befestigte oder natürlich feste, d.h. keine bautechnische Befestigung des Oberbaus erfordernde Feldwege, die bei geeigneter Witterung ganzjährig befahrbar sind und der Erschließung der Flur dienen.

d) Feldwege als Grünwege sind unbefestigte Feldwege, die mit Maschinen bei geeigneter Witterung befahrbar sind, und die Erschließung der Flur sowie die Bewirtschaftung der Grundstücke gewährleisten sollen.

e) Waldwege dienen der Erschließung und Bewirtschaftung von Waldflächen. Sie werden unterschieden in Fahrwege und Rückewege. Fahrwege sind befestigte oder natürliche Wege, die in der Regel ganzjährig befahren werden können. Dies kann in Zeiten besonderer Witterungsverhältnisse anders sein. Fahrwege mit größerer Funktion im Wegenetz und entsprechend höherer Verkehrsbedeutung werden auch als Hauptwege, Fahrwege mit geringerer Verkehrsbedeutung als Zubringerwege bezeichnet. Rückewege sind demgegenüber unbefestigte Wege, die von geländegängigen Maschinen befahren werden können. Sie dienen im Wesentlichen dem Rücken von Holz aus dem Bestand zum Fahrweg.

f) Sonstige ländliche Wege

Neben den o.g. Wegen, die in der Regel auch für den Fußgänger- und Fahrradverkehr vorgesehen sind, werden bei Bedarf ergänzend besondere Wege angelegt, und zwar u.a. Fußwege, Wanderwege, Radwege, Reitwege und Viehtritte (Viehtriften).

5. Zur Ermittlung der konkreten Planungsschritte einer **Erhaltungsstrategie** inklusive der **Bedarfsfeststellung** sowie **Zustandserfassung** und -bewertung der Infrastruktur kann auf grundsätzliche Überlegungen aus den „Empfehlungen des Städte- und Gemeindebundes NRW für die Erhaltung des kommunalen Straßennetzes“ zurückgegriffen werden. Somit können die Wege auf der Grundlage des Wegekonceptes nach ihrer Funktionskategorie kategorisiert werden. Die Funktion muss auch den Ausbauzustand bestimmen. Auf der Grundlage der Funktionsbestimmung können sodann die Erfassung, Bewertung und Dokumentation des Wegezustandes erfolgen.

Als Zielkriterien können die Verkehrssicherheit, der Benutzungskomfort, die Umweltverträglichkeit sowie der Substanzerhalt herangezogen werden. Die darauf erfolgende Zustandsbewertung setzt die jeweiligen technischen Wegezustände zu den o. g. Zielkriterien ins Verhältnis, so dass eine Zustandsreihung vorgenommen werden kann, bspw. in

Wegeabschnitte, bei denen Nachholbedarf besteht, Wegeabschnitte im vordringlichen Bedarf innerhalb von 2 Jahren, Wegeabschnitte, in denen aus Gründen der Verkehrssicherheit oder Substanzsicherung Maßnahmen innerhalb von 5 Jahren erforderlich werden und Wegekassen in mittelmäßig gutem oder gar sehr gutem Zustand.

Die konkrete Erhaltungsplanung umfasst auf dieser Grundlage alle Maßnahmen, die der Substanzerhaltung, der Erhaltung des Gebrauchswerts für den Wegennutzer und ggf. auch der Verbesserung von Umweltbedingungen dienen. Hierzu gehören die Zustandskontrolle, d.h. die laufende periodische Erfassung des Zustandes des Wegekörpers, des Zubehörs, der Nebenanlagen und der angrenzenden Vegetation, die Wartung, d.h. die Reinigungs- und Pflegearbeiten sowie schließlich die bauliche Erhaltung, also die baulichen Maßnahmen zur Erhaltung des Wegekörpers, des Zubehörs und der Nebenanlagen.

6. Mit der Wegeerhaltungsstrategie geht eine Strategie der konsequenten Finanzausstattung einher, die sowohl die Wegeanlieger, einzelne Sonderinteressen wie bspw. Biogasanlagen, die Allgemeinheit (hinsichtlich touristischer und anderer Nutzungsansprüche) sowie staatliche Förderinstrumente berücksichtigt. Die Funktionszuweisung im jeweiligen Wegeentwicklungskonzept ist die Leitlinie für die mittelfristige **Finanzierung** der Infrastruktur, unabhängig davon, ob und inwieweit die Anlieger im Außenbereich zur Mit-Finanzierung herangezogen werden.

Der Gesetzgeber geht seit jeher davon aus, dass sich die „Interessenten“ an einer Infrastruktureinrichtung finanziell beteiligen bzw. letztlich selbst dafür verantwortlich sind. So hat bereits nach dem GemAngG als ältestem Rechtsregime zwar die Gemeinde die Pflicht zur ordnungsgemäßen Unterhaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten; die dadurch entstehenden Kosten sind ihr aber von den „Anliegern“ (Interessenten) zu erstatten und nicht der Allgemeinheit aufzubürden. Für den Fall, dass der Rezzess keine Regelung enthält, werden die Kosten der Unterhaltung gesetzlich nach dem jeweiligen Anteil der Teilnehmer an der Gemeinschaft umgelegt. Entsprechendes gilt für die Wege, deren Eigentum und Unterhaltungslast den Gemeinden im Rahmen eines landwirtschaftlichen Neuordnungsverfahrens nach der Reichsumlegungsordnung oder dem Flurbereinigungsgesetz zugewiesen worden sind. Sofern im öffentlichen Interesse die Heranziehung der Nutznießer des Wirtschaftsweges zu den Unterhaltungslasten geboten ist, können die diesbezüglichen Festsetzungen in den landwirtschaftlichen Neuordnungsplänen gemäß § 58 Abs. 4 FlurbG und § 61 Abs. 4 RUO mit Zustimmung der Gemeindeaufsichtsbehörde durch eine Gemeindefestsetzung geändert werden.

Die Kosten für die Unterhaltung der Wege können des Weiteren durch Erhebung von Benutzungsgebühren nach § 6 KAG NRW ausgeglichen werden, wovon in der kommunalen Praxis allerdings nur selten Gebrauch gemacht wird. Dabei dürfen die Kosten für straßenbauliche Maßnahmen nur berücksichtigt werden, wenn diese nicht über Straßenbaubeiträge umgelegt werden. Für die Erneuerung und Verbesserung von ländlichen Wegen können Ausbaubeiträge gemäß § 8 KAG erhoben werden, wenn allen Anliegern annähernd gleiche Vorteile durch eine investive Maßnahme an der Wegeanlage vermittelt werden. Demgegenüber kann zum Ausgleich der Mehraufwendungen beim Bau oder Ausbau nach § 9 KAG NRW ein besonderer Wegebeitrag erhoben werden. Solche Mehraufwendungen entstehen, wenn Wege im Außenbereich kostspieliger gebaut bzw. ausgebaut werden, weil sie im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung eines Grundstücks außergewöhnlich beansprucht werden. Beanspruchten Nutzer im Übrigen ländliche Wege über deren „Widmungszweck“ hinaus, so sind sie für daraus entstehende Schäden haftbar zu machen.

Refinanzierungsmöglichkeiten ergeben sich immer wieder auch im Wege staatlicher Förderprogramme, wie zuletzt dem Konjunkturpaket II des Bundes oder im Rahmen von Militärmanövern. In anderen Bundesländern werden derzeit Umlageverbände diskutiert oder eingerichtet, in denen die Interessenten im Außenbereich in eigener Organisation die Wegeinfrastruktur weiterentwickeln. Des Weiteren ist vereinzelt eine Anhebung der Grundsteuer A als Refinanzierungsalternative im Gespräch. Im Vergleich zu zweckgebundenen Abgaben ist jedoch festzustellen, dass der räumliche bzw. zeitliche Zusammenhang zwischen Leistungserbringung und Zahlung geringer ist.

*Redaktioneller Hinweis: Diese Arbeitshilfe wurde von einer StGB NRW-Arbeitsgruppe konzipiert, der unter der Leitung von Hauptreferent Roland Thomas, Geschäftsstelle, folgende Mitglieder angehörten:*

- *Bürgermeister Paul Berlage, Stadt Drensteinfurt*
- *Fachbereichsleiter Stefan Fellmann, Stadt Höxter*
- *Ass. iur. Anja Klein, Kommunal- und Abwasserberatung NRW*
- *Erste Beigeordnete und Kämmerin Sabine Kucharz, Stadt Gescher*
- *Erster Beigeordneter Bernd Sassenhof, Stadt Overath*
- *Bürgermeister Joachim Schindler, Gemeinde Ostbevern*
- *Beigeordneter Wilhelm Sendermann, Stadt Olfen*
- *Prof. Dipl.-Ing. Oliver Hall, FH OWL, Detmold*

*Die Arbeitshilfe wurde vom Ausschuss für Strukturpolitik und Verkehr in seiner Sitzung am 16.09.2009 beschlossen und unter Berücksichtigung ergänzender Anregungen in der StGB-Fachtagung „Wegeinfrastruktur im Außenbereich“ am 05.11.2009 in Münster redaktionell fertiggestellt.*