

Titel:

Beitragserhebung und Kostenbeteiligung bei nicht ausgebauten öffentlichen Feld- und Waldwegen –Anforderungen an den Ausbau im Sinne des BayStrWG

Normenketten:

BayStrWG Art. 46 Nr. 1, Nr. 2, Art. 53 Nr. 1, 54 Abs. 1 S. 2, Art. 54 Abs. 1 S. 2, Art. 59 Abs. 1, Art. 67 Abs. 3
BGB § 59 Abs. 1, § 134

KAG Art. 5 Abs. 1 S. 3

Verordnung über die Merkmale für ausgebaute öffentliche Feld- und Waldwege § 1

VwGO § 65, § 86 Abs. 1 S. 1, § 124 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3, Nr. 4, Nr. 5, § 124a Abs. 4 S. 4, Abs. 5 S. 2, § 132,
§ 154

GKG § 47, § 52

Leitsätze:

1. Öffentlich-rechtliche Verträge über Kostenbeteiligungen an der Asphaltierung eines nicht ausgebauten Feld- und Waldwegs verstoßen nicht gegen das Verbot gesetzesinkongruenter Abgabenverträge nach Art. 59 Abs. 1 BayVwVfG iVm § 134 BGB und Art. 5 Abs. 1 S. 3 KAG, wenn die tatbestandlichen

Voraussetzungen der Beitragserhebung nicht vorliegen. (Rn. 6 – 7) (redaktioneller Leitsatz)

2. Für nicht ausgebauten öffentlichen Feld- und Waldwege in der Baulast der Beteiligten ist Art. 5 Abs. 1 S. 3 KAG nicht anwendbar. Eine kommunale Beitragserhebung setzt die kommunale Straßenbaulast voraus. (Rn. 9 – 11) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die bloße Schotterung eines öffentlichen Feld- und Waldwegs erfüllt nicht die Anforderungen an einen ausgebauten Weg iSd Art. 53 Nr. 1, 54 Abs. 1 S. 2 BayStrWG und der einschlägigen Verordnung. (Rn. 9) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Berufungszulassung (abgelehnt), Straßenbaulast für nicht ausgebauten öffentlichen Feld- und Waldweg, notwendige Merkmale eines ausgebauten öffentlichen Feld- und Waldweges, Vereinbarung über Kostentragung/-übernahme der anrainenden Beteiligten mit Gemeinde, Verbot gesetzesinkongruenter Abgabenverträge nach Abschaffung der Straßenausbaubeiträge, Tatbestandswirkung der straßenrechtlichen Widmung, Beitragserhebung, Asphaltierung von Wegen, Kostenübernahmevereinbarung, Straßenausbaubeiträge, Straßenbaulastträger, Verfahrensmängel, öffentlich-rechtlicher Vertrag, Zulassung der Berufung, Kostenbeteiligung, Feld- und Waldwege, Anforderungen an den Ausbau, bloße Schotterung, ausgebauter Weg, gesetzesinkongruente Abgabenverträge, Erschließungsfunktion, Straßenbaulast

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 07.08.2025 – 2 K 23.715

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Beklagte hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 3.292,70 € festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Beklagte wendet sich gegen die Inanspruchnahme durch die Klägerin aus einer Vereinbarung zur Kostenübernahme für die Asphaltierung eines Weges.

2

Das Verwaltungsgericht hat die Beklagte mit Urteil vom 7. August 2025 zur Zahlung von 3.292,70 € nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit 4. März 2020 und Mahnauslagen in Höhe von 33,05 € verurteilt.

3

Dies greift die Beklagte mit ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung an, den sie mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 17. Februar 2026 begründet hat.

II.

4

Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe – ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO), Divergenz (§ 124 Abs. 4 Nr. 4 VwGO) und Verfahrensfehler (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) – sind nicht hinreichend dargelegt (vgl. § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO) und/oder liegen nicht vor.

5

1. An der Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts bestehen keine ernstlichen Zweifel (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Das Zulassungsvorbringen stellt einen einzelnen tragenden Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Ersturteils nicht mit schlüssigen Argumenten infrage (vgl. BVerfG, B.v. 16.3.2022 – 2 BvR 1232/20 – NVwZ 2022, 789 – juris Rn. 23 m.w.N.).

6

Soweit die Beklagte vorträgt, das Verwaltungsgericht habe nicht geprüft, ob die streitgegenständliche Vereinbarung funktional denselben Belastungseffekt erzeuge wie ein früherer, allerdings mit Gesetz vom 26. Juni 2018 in Bayern abgeschaffter Straßenausbaubeitrag und damit verkannt, dass öffentlichrechtliche Verträge gesetzliche Lastenentscheidungen nicht unterlaufen dürften, zeigt sie damit keine Richtigkeitszweifel auf. Ein solcher liegt auch nicht vor.

7

Die Vereinbarung vom 5. Juni 2019 verstößt nicht gegen Art. 59 Abs. 1 BayVwVfG i.V.m. § 134 BGB und Art. 5 Abs. 1 Satz 3 Hs. 1 KAG (sog. Verbot gesetzesinkongruenter Abgabenverträge, vgl. BVerwG, U.v. 30.5.2012 – 9 C 5.11 – NVwZ 2013, 218 – juris Ls. 2).

8

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 Hs. 1 KAG werden für die Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen, beschränkt öffentlichen Wegen, in der Baulast der Gemeinden stehenden Teilen der Ortsdurchfahrten und der Straßenbeleuchtung (Straßenausbaubeitragsmaßnahmen) keine Beiträge erhoben. Diese am 1. Januar 2018 (vgl. § 2 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes, GVBl. 449) in Kraft getretene Regelung verbietet die Erhebung und Festsetzung von Beiträgen für die im Gesetz genannten Einrichtungen und bezieht sich auf alle Stufen des Beitragserhebungsverfahrens, insbesondere auf die Heranziehungsphase. Ferner schließt die Regelung aus, dass die Gemeinden nach dem Inkrafttreten des Gesetzes bezogen auf die genannten Arten gemeindlicher Einrichtungen künftig Beitragssatzungen erlassen (LT- Drs. 17/21586, S. 7).

9

Nach den von der Beklagten in der Sache nicht angegriffenen Feststellungen des Verwaltungsgerichts (UA S. 11 f.) handelt es sich bei dem ... im streitgegenständlichen Bereich um einen nicht ausgebauten öffentlichen Feld- und Waldweg i.S.d. Art. 53 Nr. 1, 54 Abs. 1 Satz 2 BayStrWG (vgl. Eintragung in das Bestandsverzeichnis nach Art. 67 Abs. 3 BayStrWG a.F. vom 31.7.1963, vorgelegt als Anlage K 10). Der ... wies vor der streitigen Asphaltierung dort nicht die Voraussetzungen des Art. 54 Abs. 6 BayWG i.V.m. § 1 Abs. 1 der Verordnung über die Merkmale für ausgebauten öffentlichen Feld- und Waldwege auf, da es aufgrund der bloßen Schotterung jedenfalls an einer i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 3 der Verordnung ausreichenden Deckschicht bzw. einer vereinigten Tragdeckschicht i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung fehlte (vgl. BayVGH, U.v. 26.2.1991 – 8 A 88.40045 – BayVBl. 1991, 691). Auch wenn danach weder bituminöse oder zementgebundene Deckschichten noch eine Pflasterdecke als notwendiges Merkmal eines i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 3 der Verordnung ausgebauten Feld- und Waldweges anzusehen sind, bedarf es gleichwohl auch bei hydraulisch gebundenen Deckschichten einer ausreichenden straßentechnischen Ausgestaltung. Eine – wie hier vormals – nur ungebunden ausgeführte Schotterwegdecke reicht hierfür nicht aus. Dies bestätigt im

Übrigen der Sache nach auch die Beklagte selbst (vgl. S.v. 19.2.2009 an die Klägerin, vorgelegt als Anlage K 5).

10

Nach Art. 54 Abs. 1 Satz 2 BayWG sind Träger der Straßenbaulast für nicht ausgebaute öffentliche Feld- und Waldwege diejenigen, deren Grundstücke über den Weg bewirtschaftet werden (Beteiligte), nicht jedoch die Klägerin als Gemeinde (BayVGH, B.v. 8.10.2007 – 8 CE 07.2006 – juris Rn. 10; vgl. zur untergeordneten Erschließungsfunktion eines öffentlichen Feld- und Waldweges für wenige Wohngebäude BayVGH, B.v. 31.7.2019 – 8 ZB 18.570 – juris Rn. 15 und 17). In der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist anerkannt, dass die beitragsrechtlichen Begriffe des Art. 5 KAG den entsprechenden Begriffen des Bayerischen Straßen- und Wegerechts folgen (aktuell BayVGH, B.v. 22.7.2024 – 6 ZB 23.1244 – ZRF 2024, 238 – juris Rn. 7). Auch wenn es beitragsrechtlich maßgeblich auf die materiellen Kriterien der Einstufung in eine Straßenklasse, nicht aber (auch) auf eine entsprechende (formelle) Kategorisierung durch die straßenrechtlichen Widmung ankommt (BayVGH, B.v. 28.4.2022 – 6 ZB 21.739 – juris Rn. 9 f. zur Abgrenzung von Gemeindeverbindungsstraßen und Ortsstraßen i.S.d. Art. 46 Nr. 1 und 2 BayStrWG), ist jedenfalls aber die stets allein aus der Widmung als statusbegründendem Verwaltungsakt folgende Zuweisung der Straßenbaulast an den jeweiligen Baulastträger als deren integraler Bestandteil (Häußler in Zeitler, BayStrWG, Stand Januar 2025, Art. 6 Rn. 3 und 4) auch notwendige Voraussetzung der Beitragserhebung. Ein solches Verständnis des Umfangs der Tatbestandswirkung der Widmung dient hier gerade dem Schutz des Straßenbaulastträgers, da so verhindert wird, dass ihm Straßenbaulasten aufgedrängt werden, denen er in Wirklichkeit nicht unterliegt (BayVGH, B.v. 9.3.2026 – 8 ZB 25.2096 – juris Rn. 10 m.w.N.; B.v. 29.11.2024 – 8 CS 24.1462 – BayVBl. 2025, 190 – juris Rn. 30; Häußler in Zeitler, BayStrWG, Art. 6 Rn. 12).

11

Für einen nicht ausgebauten öffentlichen Feld- und Waldweg nach Art. 54 Abs. 1 Satz 2 BayStrWG in der Baulast der Beteiligten ist Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG mithin nicht einschlägig. Gleiches galt im Übrigen auch nach der früheren Rechtslage. Denn auch nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG a.F. war insbesondere die kommunale Straßenbaulast tatbestandlich notwendige Voraussetzung der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen (vgl. Raden in Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 11. Aufl. 2022, § 28 Rn. 6). Auch aus dem Erschließungsbeitragsrecht folgt schließlich nichts anderes. Denn selbst dann, wenn ein bereits ausgebauter und faktisch wie eine Ortsstraße genutzter öffentlicher Feld- und Waldweg zur Erschließung von Grundstücken genutzt wird, wird die Wegefläche erst mit der entsprechenden straßenrechtlichen Aufstufung zur Ortsstraße zu einer beitragsfähigen Erschließungsanlage (BayVGH, B.v. 25.3.2009 – 6 ZB 08.2174 – juris Rn. 9; Schmid in Zeitler, Art. 53 Rn. 10).

12

Greift das gesetzliche Verbot nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 Hs. 1 KAG nach alledem tatbestandlich nicht ein, erübrigt sich das weitere, mit Blick auf Art. 54, 56 BayVwVfG gerichtete Zulassungsvorbringen.

13

2. Die Berufung ist nicht wegen einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen.

14

Einer Rechtssache kommt grundsätzliche Bedeutung zu, wenn sie eine Frage von allgemeiner, über den Einzelfall hinausreichender Bedeutung aufwirft, die im konkreten Fall entscheidungserheblich ist. Es muss dargelegt werden, worin die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung dieser Frage besteht (vgl. BVerwG, B.v. 27.11.2024 – 2 B 1.24 – juris Rn. 16; B.v. 17.3.2025 – 3 BN 7.24 – juris Rn. 9). Dies zeigt der Zulassungsantrag nicht auf. Die von der Beklagten aufgeworfenen Fragen, ob eine Gemeinde nach Abschaffung eines Beitragstatbestandes denselben Belastungseffekt über öffentlichrechtliche Verträge erreichen darf, welche Grenzen das Umgehungsverbot des öffentlichen Rechts der Vertragsfreiheit setzt und wie das Verhältnis zwischen Straßenbaulast (Art. 54 BayStrWG) und individualvertraglicher Kostenbeteiligung zu bestimmen ist, sind sämtlich, wie vorstehend unter Nr. 1 ausgeführt, entweder bereits nicht entscheidungserheblich oder sie lassen sich anhand der vorliegenden Rechtsprechung und des allgemein anerkannten Meinungsstands im Schrifttum ohne weiteres im Sinne der vorstehenden Ausführungen beantworten, sodass kein Klärungsbedarf besteht.

15

3. Eine Divergenz (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) ist nicht in einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Weise dargetan und liegt auch nicht vor.

16

Dieser Zulassungsgrund ist nur dann hinreichend dargelegt, wenn der Rechtsmittelführer einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem die Vorinstanz einem von einem anderen in § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO genannten Gericht aufgestellten ebensolchen (abstrakten) Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift ausdrücklich oder konkludent widersprochen hat. Die divergierenden Rechtssätze müssen einander gegenübergestellt und die entscheidungstragende Abweichung muss darauf bezogen konkret herausgearbeitet werden. Das bloße Aufzeigen einer vermeintlich fehlerhaften oder unterbliebenen Anwendung von Rechtssätzen, die ein anderes in § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO genanntes Gericht aufgestellt hat, genügt den Darlegungsanforderungen einer Divergenzrüge hingegen nicht (vgl. BVerwG, B.v. 28.6.2024 – 8 B 22.23 – juris Rn. 8 zu § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO; BayVGh, B.v. 25.3.2025 – 20 ZB 24.1064 – juris Rn. 25).

17

Der Zulassungsantrag hat keine divergierende Rechtssätze herausgearbeitet und gegenübergestellt. Soweit er rügt, das Verwaltungsgericht habe in Abweichung von den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Dezember 1979 (5 C 26.78), vom 26. Januar 1996 (8 C 19.94) und vom 16. Mai 2000 (4 C 4.99) implizit den Rechtssatz aufgestellt, dass öffentlichrechtliche Verträge zulässig seien, solange kein ausdrückliches gesetzliches Verbot bestehe, und vor diesem Hintergrund die Vereinbarkeit der Vertragsgestaltung mit der gesetzgeberischen Lastenentscheidung zur Abschaffung der Straßenausbaubeiträge nicht geprüft, zielt sein Vorbringen inhaltlich auf eine fehlerhafte Rechtsanwendung, die nicht trägt (vgl. dazu oben Nr. 1).

18

4. Die Berufung ist auch nicht wegen eines Verfahrensmangels zuzulassen, auf dem das Ersturteil beruhen kann (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO).

19

4.1 Soweit die Beklagte eine unzureichende Sachverhaltsaufklärung (§ 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO) moniert, kann sie nicht durchdringen. Der Zulassungsantrag erfüllt nicht die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Aufklärungs- rüge. Dies erfordert u.a. die Darlegung, dass im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, insbesondere in der mündlichen Verhandlung durch entsprechende Beweisanträge, auf die Vornahme der Sachverhaltsaufklärung hingewirkt worden ist oder dass sich dem Gericht die bezeichneten Ermittlungen auch ohne ein solches Hinwirken von sich aus hätten aufdrängen müssen (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 12.4.2024 – 9 B 30.23 – juris Rn. 9; U.v. 5.4.2016 – 1 C 3.15 – BVerwGE 154, 328 – juris Rn. 54; BayVGh, B.v. 16.3.2021 – 8 ZB 20.1873 – BayVBI 2021, 556 – juris Rn. 31). Einen Beweisantrag hat der Prozessbevollmächtigte der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 7. August 2025 ausweislich des Sitzungsprotokolls (vgl. VG-Akte S. 124 ff.) nicht gestellt. Eine weitere Aufklärung zu Umständen des Vertragsschlusses vom 5. Juni 2019 hat sich auf der Grundlage des materiellrechtlichen Standpunkts des Ausgangsgerichts nicht aufgedrängt (stRspr, vgl. nur BVerwG, B.v. 20.5.2025 – 6 B 21.24 – juris Rn. 78; BayVGh, B.v. 7.5.2025 – 8 ZB 25.101 – juris Rn. 45). Der Zulassungsantrag zeigt nicht substantiiert auf, zu welchen Abläufen des Vertragsschlusses, die nicht bereits Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens waren, für das Verwaltungsgericht mit Blick auf die im angefochtenen Urteil nach §§ 119, 123 Abs. 1 Alt. 1 BGB geprüften Anfechtungsgründe (UA S. 18 ff.) eine weitere Aufklärung von Amts noch zwingend notwendig gewesen sein sollte.

20

4.2 Ebenfalls erfolglos bleibt der Einwand, das Urteil leide wegen einer zu Unrecht unterbliebenen Beiladung der Miteigentümer des Wegegrundstücks FINr. 1018 der Gemarkung P* ... nach § 65 VwGO an einem Verfahrensmangel. Diese Rüge führt schon deswegen nicht zur Zulassung der Berufung, weil die Beklagte durch den gerügten Mangel nicht in eigenen Rechten betroffen sein kann. Es fehlt an der erforderlichen materiellen Beschwerde. Die Beiladung nach § 65 VwGO bezweckt nicht, die Verfahrensposition des einen oder anderen Prozessbeteiligten zu stärken oder in dessen Interesse die Möglichkeit der Sachaufklärung zu erweitern. Sie soll vielmehr die Rechte des Beizuladenden schützen und dient darüber hinaus der Prozessökonomie, indem sie die Rechtskraft des Urteils auf alle am streitigen

Rechtsverhältnis Beteiligten erstreckt. Ein subjektives Recht der Prozessbeteiligten auf fehlerfreie Anwendung des § 65 VwGO ist damit indes nicht verbunden. Wer – wie die Beklagte – ordnungsgemäß am Verfahren beteiligt war und entsprechend auf das Verfahrensergebnis einwirken konnte, wird durch das Unterbleiben einer Beiladung eines anderen nicht in eigenen Rechten berührt (aktuell BVerwG, B.v. 27.6.2025 – 9 B 54.24 – NVwZ 2026, 351 – juris Rn. 44).

21

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

22

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3, Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

23

Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).