

Die Beiträge zu den sonder- gesetzlichen Wasserverbänden in Nordrhein-Westfalen



Nienkemper
Die Beiträge zu den sondergesetzlichen Wasserverbänden
in Nordrhein-Westfalen

Herausgeber der Reihe

Wissenschaft und Praxis der Kommunalverwaltung

- *Professor Dr. Jörg Bogumil* | Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft | Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik
- *Professor Dr. Martin Burgi* | Institut für Politik und Öffentliches Recht der LMU München | Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht
- *Professor Dr. Hans-Günter Henneke* | Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages | Universität Osnabrück
- *Professor Dr. Thomas Mann* | Georg-August-Universität Göttingen | Lehrstuhl für Öffentliches Recht
- *Professor Dr. Janbernd Oebbecke* | Kommunalwissenschaftliches Institut der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Rechtswissenschaftliche Fakultät | Professur für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre
- *Professor Dr. Gunnar Schwarting* | Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz a.D. | Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
- *Professor Dr. Christian O. Steger* | Hauptgeschäftsführer des Gemeindetages Baden-Württemberg a.D. | Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Freiherr vom Stein-Akademie | Universität Stuttgart
- *Professor Dr. Jan Ziekow* | Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Die Beiträge zu den sondergesetzlichen Wasserverbänden in Nordrhein-Westfalen

von

Christian Nienkemper



Kommunal- und Schul-Verlag · Wiesbaden

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Janbernd Oebbecke
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Marcel Krumm

Tag der mündlichen Prüfung: 19. Januar 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© Copyright 2017 Kommunal- und Schul Verlag GmbH & Co. KG · Wiesbaden
Alle Rechte vorbehalten · Printed in Germany
Satz: Kumpernatz & Bromann · Schenefeld b. Hamburg
Druck: Kessler Druck + Medien · Bobingen

ISBN 978-3-8293-1238-7

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/2016 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen.

Von Herzen danke ich meinem Doktorvater, dem Geschäftsführenden Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Herrn Professor Dr. Janbernd Oebbecke. Er hat das Thema der vorliegenden Untersuchung angeregt und mich während der gesamten Arbeit bestärkt und mit zahlreichen Ratschlägen und Denkanstößen stets wohlwollend begleitet. Herrn Professor Dr. Marcel Krumm danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ein großer Dank gilt sämtlichen Ansprechpartnern bei den sondergesetzlichen Wasserverbänden für Ihre Unterstützung. Besonders hervorheben möchte ich Herrn Ulf Fischer und Herrn Dr. Winfried Haneklaus, denen ich für Ihre stete Hilfs- und Gesprächsbereitschaft sowie für zahlreiche wertvolle Erläuterungen und Anregungen dankbar bin.

Herzlich danken möchte ich außerdem meinen ehemaligen Kollegen vom Kommunalwissenschaftlichen Institut, insbesondere Frau Dr. Sabrina Desens, Herrn Dr. David Heldmann und Herrn Professor Dr. Emanuel Towfigh, für unzählige gewinnbringende Gespräche und vor allem für die sehr schöne gemeinsame Zeit.

Mein außerordentlicher Dank gilt meinen Eltern Rudi und Ulla Nienkemper. Sie haben mir nicht nur das stete Gefühl absoluter Sicherheit gegeben, sondern mich auch zu jeder Zeit bedingungslos unterstützt und bestärkt und waren zusammen mit meinem Bruder Priv.-Doz. Dr. med. dent. Manuel Nienkemper meine wichtigsten Ratgeber. Ihnen ist diese Arbeit in Liebe und Dankbarkeit gewidmet.

Düsseldorf, im August 2017

Christian Nienkemper

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII	
Literaturverzeichnis	XVII	
1.		
1.1	Einleitung	1
Struktur des Wasserverbandsrechts in Nordrhein-Westfalen: Rechtsnatur, Entwicklung und Bedeutung der großen Wasserverbände	1	
1.1.1	Struktur des Wasserverbandsrechts in Nordrhein-Westfalen	1
1.1.1.1	Wasserverbände auf der Grundlage des WVG	1
1.1.1.2	Sondergesetzliche Wasserverbände	2
1.1.1.3	Kommunale Zweckverbände	3
1.1.2	Rechtsnatur der sondergesetzlichen Wasserverbände	3
1.1.2.1	Körperschaft des öffentlichen Rechts	3
1.1.2.2	Öffentlich-rechtliche Genossenschaft	4
1.1.3	Die historische Entwicklung der sondergesetzlichen Wasserverbände	5
1.1.4	Wasserwirtschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung der Verbände	9
1.2	Gang der Untersuchung	9
2.	Rechtliche Grundlagen	11
2.1	Rechtsnatur des Beitrags	11
2.1.1	Finanzverfassungsrechtliche Einordnung	11
2.1.1.1	Steuer	11
2.1.1.2	Vorzugslast	12
2.1.1.2.1	Gebühr	12
2.1.1.2.2	Beitrag	13
2.1.1.3	Sonderabgabe	15
2.1.1.4	Abgabe eigener Art	17
2.1.2	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Beitragserhebung	17
2.1.2.1	Verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsbedarf	17
2.1.2.2	Meinungsstand	18
2.1.2.2.1	Beitrag als selbstverständliche Folge der Zwangsmitgliedschaft	18
2.1.2.2.2	„Besondere Sachnähe“ der Verbandsmitglieder	19
2.1.2.2.3	Mitgliedschaftsrechte	19
2.1.2.3	Stellungnahme	19
2.2	Prinzipien und Grenzen der Beitragserhebung	21
2.2.1	Äquivalenzprinzip	21
2.2.2	Solidaritäts- oder Genossenschaftsprinzip	22
2.2.2.1	Keine Solidarität im Sinne sozialer Umverteilung	22
2.2.2.2	Solidarität im Sinne genossenschaftlicher Selbsthilfe	23
2.2.3	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	24
2.2.4	Gleichheitssatz	25
2.2.4.1	Natürliche und juristische Personen des Privatrechts	25

Inhaltsverzeichnis

2.2.4.2	Körperschaften des öffentlichen Rechts	29
2.2.5	Art. 9 Wasserrahmenrichtlinie	30
3.	Zusammensetzung des Gesamtbeitragsbedarfs	31
3.1	Aufgabenerfüllung	31
3.1.1	Gesetzlicher Aufgabenkatalog	31
3.1.1.1	Verbesserung der Gewässerstrukturgüte und Schutz des „Ökosystems Flussgebiet“	32
3.1.1.1.1	Unterhaltung oberirdischer Gewässer oder Gewässerabschnitte und der mit ihnen in funktionellem Zusammenhang stehenden Anlagen	32
3.1.1.1.1.1	Aufgabeninhalt	32
3.1.1.1.2	Grenzen der Umlagefähigkeit von Kosten der Gewässerunterhaltung auf die Verbandsmitglieder	33
3.1.1.1.2.2	Rückführung ausgebauter oberirdischer Gewässer in einen naturnahen Zustand	36
3.1.1.1.3	Regelung des Grundwasserstandes	36
3.1.1.1.4	Abwehr von nachteiligen Veränderungen aufgrund von Einwirkungen auf den Grundwasserstand	37
3.1.1.1.5	Bewässerung und Entwässerung von Grundstücken	37
3.1.1.2	Wassermengenwirtschaft einschließlich Grundwasser- und Hochwasserschutz	37
3.1.1.2.1	Regelung des Wasserabflusses, Ausgleich der Wasserführung und Sicherung des Hochwasserabflusses	37
3.1.1.2.1.1	Ausgleich der Wasserführung, §§ 87 f. LWG	38
3.1.1.2.1.2	Gewässerausbau, § 67 WHG, §§ 89, 100-104 LWG	38
3.1.1.2.1.3	Sicherung des Hochwasserabflusses	38
3.1.1.2.2	Beschaffung und Bereitstellung von Wasser zur Trink- und Betriebswasserversorgung sowie zur Ausnutzung der Wasserkraft	39
3.1.1.3	Wassergütewirtschaft	39
3.1.1.3.1	Abwasserbeseitigung	39
3.1.1.3.2	Abwehr von nachteiligen Veränderungen des oberirdischen Wassers	40
3.1.1.4	Annexaufgaben	40
3.1.1.4.1	Entsorgung der bei der Durchführung der Verbandsaufgaben anfallenden Abfälle	40
3.1.1.4.2	Ermittlung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse	41
3.1.1.4.3	Förderung von Maßnahmen zur Minderung des Wasserverbrauchs	41
3.1.2	Abwasserbeseitigung außerhalb des Verbandsgebietes	41
3.1.3	Übernahme von Aufträgen	42
3.2	Pflichten	42
3.3	Verbindlichkeiten	42
3.4	Ordentliche Haushalts- und Wirtschaftsführung	43
3.5	Erforderlichkeit und Subsidiaritätsklausel	43
3.6	Ansatzfähige Kosten	43
4.	Beitragsschuldner	45
4.1	Verbandsmitglieder	45
4.1.1	Körperschaften des öffentlichen Rechts	45

4.1.1.1	Land NRW	45
4.1.1.2	Kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte, Gemeinden	45
4.1.1.3	Kreise	46
4.1.2	Eigentümer von Bergwerken und Inhaber bergrechtlicher Berechtigungen	46
4.1.2.1	Eigentümer eines Bergwerks, Bergwerkseigentümer und Bewilligungs-Berechtigter	46
4.1.2.1.1	Begriff und Rechtsnatur der Berechtigungen	46
4.1.2.1.2	Zugrunde liegende bergrechtliche Verpflichtung	47
4.1.2.2	Erloschen, widerrufen, aufgehoben	47
4.1.2.2.1	Tatbestand der Mitgliedschaftsregelung	48
4.1.2.2.1.1	Bergwerkseigentum und Bewilligung	48
4.1.2.2.1.2	Bergwerk	48
4.1.2.2.2	Hintergrund für die Mitgliedschaft nach Aufhebung, Widerruf und Erlöschen	49
4.1.2.2.2.1	Tatsächlicher Hintergrund	49
4.1.2.2.2.2	Rechtlicher Hintergrund	49
4.1.3	Sonstige gewerbliche Unternehmen, Grundstücks- und (Verkehrs-) Anlageneigentümer	50
4.1.3.1	Bezug zu dem Verbandsgebiet	50
4.1.3.1.1	Eigentum und Erbbaurecht an einem Grundstück	50
4.1.3.1.1.1	Grundstückseigentum	51
4.1.3.1.1.2	Erbbauberechtigte	51
4.1.3.1.2	Verkehrsanlagen und sonstige Anlagen	51
4.1.3.1.2.1	Anlage	51
4.1.3.1.2.2	Verkehrsanlage	52
4.1.3.1.3	Gewerbliche Unternehmen	53
4.1.3.1.3.1	Unternehmen	53
4.1.3.1.3.2	Gewerblich	54
4.1.3.2	Bezug zu Verbandsunternehmen	55
4.1.3.2.1	Vorteil	55
4.1.3.2.1.1	Roh- oder Reinvorteil?	55
4.1.3.2.1.2	Individueller oder gruppenbezogener Vorteil?	57
4.1.3.2.1.3	Unternehmens-, Grundstücks- und (Verkehrs-) Anlagenbezogenheit des Vorteils	58
4.1.3.2.1.4	Kausalität	59
4.1.3.2.1.5	Haben oder zu erwarten haben	60
4.1.3.2.2	Verursachen, erschweren und zu erwarten haben von Unternehmen des Verbandes	61
4.1.3.2.2.1	Verursachen	61
4.1.3.2.2.1.1	Ausgangspunkt: Äquivalenztheorie	61
4.1.3.2.2.1.2	Verursachen eines Verbandsunternehmens als Auslösen eines Handlungsbedarfs	61
4.1.3.2.2.1.3	Begrenzung auf „schädigende Einwirkungen“	62
4.1.3.2.2.1.4	Konkretisierung durch den Bezug zur „realen Komponente“	62
4.1.3.2.2.1.5	Konkretisierung durch Orientierung an den Kriterien zur Störerbestimmung im Polizei- und Ordnungsrecht	63

Inhaltsverzeichnis

4.1.3.2.2.1.5.1	Die Kriterien zur Störerbestimmung im Polizei- und Ordnungsrecht	63
4.1.3.2.2.1.5.2	Übertragbarkeit auf den Verursacher-Begriff bei der Mitglied- schaftsregelung	65
4.1.3.2.2.1.6	Konkretisierung des „Verursacherbegriffs“ durch die jeweilige Aufgabenbeschreibung	68
4.1.3.2.2.1.7	Ergebnis	68
4.1.3.2.2.2	Erschweren	68
4.1.3.2.2.3	Zu erwarten haben	69
4.1.3.3	Mindestbeitragshöhe und Zustellung des Beitragsbescheides	69
4.1.4	Wasserentnehmer	71
4.1.5	Sonderregelungen im ErftVG	71
4.1.6	Mitglieder außerhalb des Verbandsgebietes, § 6 Abs. 1 S. 2 LippeVG	71
5.	Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder	73
5.1	Normative Ausgestaltung der Beitragsumlage	73
5.1.1	Rechtsnatur der Veranlagungsregeln	74
5.1.1.1	Relevanz der Fragestellung	74
5.1.1.1.1	Bindungswirkung, Außenwirkung	74
5.1.1.1.2	Gestaltungsspielraum und gerichtliche Kontrolle	75
5.1.1.1.3	Normenhierarchie innerhalb des Verbandsrechts	75
5.1.1.1.4	Rechtsschutz	76
5.1.1.2	Sichtweise der Rechtsprechung	76
5.1.1.3	Sichtweise der Literatur	77
5.1.1.4	Stellungnahme	78
5.1.2	Hinreichende Publikation	81
5.1.2.1	Rechtsstaatliche Publikationszwecke	82
5.1.2.1.1	Willkürverbot	82
5.1.2.1.2	Berechenbarkeit des Staatshandelns	82
5.1.2.1.3	Legitimation und Kontrolle	83
5.1.2.1.4	Distanz zum Staat	84
5.1.2.1.5	Zwischenergebnis	84
5.1.2.2	Demokratische Publikationszwecke	85
5.1.2.2.1	Vorbereitung der eigenen Wahlentscheidung	85
5.1.2.2.2	Ermöglichung der Teilnahme an „der öffentlichen Meinung“	85
5.1.2.2.3	Zwischenergebnis	85
5.1.2.3	Gleichheitssichernde und sozialstaatliche Publikationszwecke	85
5.1.2.4	Ergebnis	86
5.1.3	Vorbehalt des Gesetzes und hinreichende Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung	86
5.2	Trennung nach Beitragsgruppen	88
5.2.1	Rechtliche Grundlagen	88
5.2.2	Praxis der Verbände und rechtliche Bewertung	90
5.2.2.1	Beitragsgruppenbildung anhand der Verbandsaufgaben	90
5.2.2.2	Anlagenbezogene Beitragsgruppenbildung	90
5.2.2.3	Beitragsgruppenbildung anhand „personaler Kriterien“	91
5.3	Spitzabrechnung oder Solidarprinzip	92

5.3.1	Beschreibung der Prinzipien	92
5.3.2	Interessenlage	92
5.3.3	Rechtliche Vorgaben	93
5.3.4	Grenzen des Wahlrechts	96
5.3.4.1	Grenzen für eine solidarische Veranlagung	96
5.3.4.2	Grenzen für eine Einzelveranlagung	97
5.3.4.2.1	Solidaritätsprinzip	97
5.3.4.2.2	Allgemeiner Gleichheitssatz	98
5.3.4.2.3	Verhältnismäßigkeitsprinzip	98
5.3.5	Praxis der Verbände	98
5.4	Sondergesetzlich vorgegebener Verteilungsmaßstab	99
5.4.1	Aspekte des Beitragsmaßstabs	100
5.4.1.1	Vorteile der Mitglieder	100
5.4.1.1.1	Vorteilsbegriff	100
5.4.1.1.1.1	Roh- oder Reinvorteil	101
5.4.1.1.1.2	Individueller oder kollektiver Vorteil	101
5.4.1.1.1.3	Kausalität und Aufgabenbezug	102
5.4.1.1.1.4	Bezug zur mitgliedschaftsbegründenden Eigenschaft	102
5.4.1.1.1.5	Unmittelbar und mittelbar	103
5.4.1.1.1.6	Gesetzliche Konkretisierungen	103
5.4.1.1.1.6.1	Übernahme oder Erleichterung einer Pflicht	103
5.4.1.1.1.6.1.1	Übernahme	104
5.4.1.1.1.6.1.2	Erleichterung	105
5.4.1.1.2	Vorteil hat oder zu erwarten hat	107
5.4.1.2	Kosten des Verbandes	107
5.4.1.2.1	Kostenbegriff	108
5.4.1.2.2	Anknüpfungspunkte für die Zurechnung der Kosten	108
5.4.1.2.2.1	Vermeidung, Verminderung, Beseitigung oder Ausgleich nachteiliger Veränderungen	109
5.4.1.2.2.1.1	Nachteilige Veränderung im Verbandsgebiet	109
5.4.1.2.2.1.2	Von den Mitgliedern herbeigeführt oder zu erwarten	109
5.4.1.2.2.1.3	Vermeiden, vermindern, beseitigen, ausgleichen	112
5.4.1.2.2.2	Abnahme von dem Mitglied obliegenden Leistungen	112
5.4.1.2.2.3	Verhältnis der beiden Zurechnungsgründe zueinander	113
5.4.1.2.3	Zusammenhang zwischen der Einwirkung des Mitglieds oder der ihm obliegenden Leistung einerseits und den Kosten des Verbandes andererseits	113
5.4.1.2.4	Zwischenergebnis	114
5.4.2	Verhältnis der Aspekte des Beitragsmaßstabs zueinander	114
5.4.2.1	Zwingend kumulative oder auch alternative Berücksichtigung beider Aspekte	114
5.4.2.2	Einschränkung des Gestaltungsspielraums durch das Willkürverbot	115
5.4.2.3	Einschränkung des Gestaltungsspielraums durch eine Pflicht zur vorrangigen Heranziehung des Schädigers oder Pflichtigen	115
5.4.2.3.1	Gesetzliche Ausgangssituation	116
5.4.2.3.2	Sichtweise der Rechtsprechung	116

Inhaltsverzeichnis

5.4.2.3.2.1	Ausgangspunkt: Konkurrenz zwischen Schadensausgleich und Beitragsgerechtigkeit	116
5.4.2.3.2.2	Entwicklung des „Kriteriums des unbeeinflussten Zustands“	117
5.4.2.3.2.3	Einschränkung dieses Kriteriums	118
5.4.2.3.3	Stellungnahme	118
5.4.3	Sonderregelungen in RuhrVG, ErftVG und Eifel-RurVG	120
5.4.4	Quantifizierbarkeit der Vorteile und der verursachten Kosten	121
5.4.4.1	Direkte Methoden	121
5.4.4.1.1	Vorteil	121
5.4.4.1.1.1	Unmöglichkeit der Bestimmung des subjektiven Vorteils im Einzelfall	122
5.4.4.1.1.2	Individuelle Alternativkostenhypothese	122
5.4.4.1.1.3	Marktpreis der Verbandsleistung	122
5.4.4.1.2	Kostenverursachung	123
5.4.4.2	Indirekte Methoden	123
5.4.4.2.1	Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe	123
5.4.4.2.1.1	Vorteil	124
5.4.4.2.1.2	Kostenverursachung	126
5.4.4.2.1.3	Kombination beider Aspekte	126
5.4.4.2.1.4	Zwischenfazit	126
5.4.4.2.2	Anforderungen an den gewählten Wahrscheinlichkeitsmaßstab	126
5.4.4.2.2.1	Gemeinsamer Ausgangspunkt in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung	126
5.4.4.2.2.2	Abweichungen im Detail	127
5.4.4.2.2.2.1	Rechtsprechung des früher zuständigen 9. Senats des OVG Nordrhein-Westfalen	127
5.4.4.2.2.2.2	Rechtsprechung des 20. Senats des OVG Nordrhein-Westfalen	129
5.4.4.2.2.2.3	Rechtsprechung des 15. Senats des OVG Nordrhein-Westfalen	130
5.4.4.2.2.2.4	Stellungnahme	131
5.5	Sonderregelungen für die Veranlagung der Braunkohlenbergwerke im Erftverband, §§ 37-39 ErftVG	133
5.6	Beispielhafte Darstellung der Beitragsveranlagung des Lippeverbandes	134
5.6.1	Allgemeine Bestimmungen	135
5.6.1.1	Grundsätzlicher Zweijahresversatz	135
5.6.1.2	Ausnahme: Betriebliche Veränderung und ihre rechtzeitige Anzeige	136
5.6.1.2.1	Vereinbarkeit mit § 26 Abs. 2 LippeVG	136
5.6.1.2.2	Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz und das Prinzip der Umlagefinanzierung	137
5.6.1.2.3	Missbrauchsrisiken	138
5.6.2	Erfolgsplan (Abschn. 2 LippeV-VR)	138
5.6.2.1	Lippe (Abschn. 2.1 LippeV-VR)	138
5.6.2.1.1	Unterhaltung der Lippe (Abschn. 2.1.1 LippeV-VR)	139
5.6.2.1.2	Deiche an der Lippe (Abschn. 2.1.2 LippeV-VR)	139
5.6.2.2	Nebenlaufgebiete (Abschn. 2.2 LippeV-VR)	139
5.6.2.2.1	Oberirdische Gewässer und Abwasserkanäle (Abschn. 2.2.1 LippeV-VR)	139

5.6.2.2.1.1	Kosten der Abwasserkanäle der Abwassernetze der Städte und Gemeinden	140
5.6.2.2.1.2	Vorabbelastung der Wasserwerke	140
5.6.2.2.1.3	Verteilung der übrigen Kosten nach Veranlagungsgebieten	141
5.6.2.2.1.3.1	Vorabbelastung der Bergwerkseigentümer	141
5.6.2.2.1.3.2	Verteilung der übrigen Kosten	141
5.6.2.2.2	Ergänzende Grundsätze für die Rückführung offener Schmutzwasserläufe in einen naturnahen Zustand (Abschn. 2.2.2 LippeV-VR)	143
5.6.2.3	Entwässerungspumpwerke (Abschn. 2.3 LippeV-VR)	144
5.6.2.4	Abwasserbehandlungsanlagen und Klärschlammbe seitigung (Abschn. 2.4 LippeV-VR)	145
5.6.2.4.1	Vorabbelastung der Wasserwerke (Abschn. 2.4 Abs. 1 LippeV-VR)	145
5.6.2.4.2	Verteilung der übrigen Kosten (Abschn. 2.4 Abs. 2-8 LippeV-VR)	145
5.6.2.4.2.1	Kostenanteil für das Niederschlagswasser (Abschn. 2.4 Abs. 3 LippeV-VR)	146
5.6.2.4.2.2	Verteilung der übrigen Kosten (Abschn. 2.4 Abs. 4-8 LippeV-VR)	146
5.6.2.4.2.2.1	Städte und Gemeinden	146
5.6.2.4.2.2.2	Gewerbliche Unternehmen	147
5.6.2.5	Sonstige Gewässergütemaßnahmen (Abschn. 2.5 LippeV-VR)	150
5.6.3	Vermögensplan, Abschnitt Wiederherstellungsarbeiten	151
5.6.4	Sonderinteressen	151
5.6.5	Nachlaufende Beiträge	152
5.7	Nachlaufende Beitragsveranlagung	152
5.7.1	Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die nachlaufende Beitragsveranlagung	153
5.7.2	Die Tatbestandsmerkmale im Einzelnen	154
5.7.2.1	Ausscheiden aus dem Verband und Einschränkung der Teilnahme	154
5.7.2.1.1	Ausscheiden aus dem Verband	154
5.7.2.1.2	Einschränkung der Teilnahme	154
5.7.2.1.2.1	Stand der Rechtsprechung	154
5.7.2.1.2.1.1	VG Düsseldorf	154
5.7.2.1.2.1.2	VG Arnsberg	155
5.7.2.1.2.1.3	OVG Nordrhein-Westfalen	155
5.7.2.1.2.2	Stellungnahme	155
5.7.2.1.2.2.1	Wortlaut	155
5.7.2.1.2.2.2	Sinn und Zweck	156
5.7.2.1.2.2.3	Systematik	157
5.7.2.1.2.2.4	Historische Auslegung	159
5.7.2.2	Verursachen von Aufwendungen	160
5.7.2.2.1	Konkret-individuelles oder beitragsgruppenbezogenes Begriffsverständnis	161
5.7.2.2.2	Insbesondere: Auch Investitionskosten und kalkulatorische Kosten?	163
5.7.2.2.2.1	Verwaltungsgericht Düsseldorf	163
5.7.2.2.2.2	Verwaltungsgericht Arnsberg	164
5.7.2.2.2.3	OVG Nordrhein-Westfalen	165

Inhaltsverzeichnis

5.7.2.2.2.4	Stellungnahme	165
5.7.2.2.2.4.1	Kalkulatorische Kosten	165
5.7.2.2.2.4.1.1	Aufwendungen	165
5.7.2.2.2.4.1.2	Verursachen	166
5.7.2.2.2.4.2	Investitionen	168
5.7.2.3	Unvermeidbarkeit der Aufwendungen	168
5.7.2.3.1	Begriff der Vermeidbarkeit	168
5.7.2.3.2	Insbesondere: Ausgleich durch andere oder neue Mitglieder oder einen Rechts- und Funktionsnachfolger	169
5.7.2.3.2.1	Beitragsgruppenbezogene Betrachtungsweise	169
5.7.2.3.2.2	Individuelle Rechts- und Funktionsnachfolge	170
5.7.3	Praxis der Verbände und rechtliche Bewertung	171
5.7.3.1	Sachlicher und persönlicher Anwendungsbereich	171
5.7.3.2	Insbesondere: Eingriffsschwellen	172
5.7.3.3	Verursachen von Aufwendungen	174
5.7.3.3.1	Allgemein	174
5.7.3.3.2	Insbesondere: Einbeziehung von Investitionskosten	175
5.7.3.3.3	Insbesondere: Einbeziehung von kalkulatorischen Kosten	177
5.7.3.4	Ausscheiden der vermeidbaren Aufwendungen	177
5.7.3.4.1	Reduktionsfaktor zum Ausschluss vermeidbarer Kosten	177
5.7.3.4.2	Ausgleich durch andere Mitglieder	177
5.7.3.5	Weitere Veränderung nach Ausscheiden oder Einschränkung der Teilnahme	178
5.7.3.5.1	Weitere Einschränkung der Teilnahme	178
5.7.3.5.2	Wiedererhöhung der Teilnahme	179
5.7.3.6	Missbrauchsschutz	179
6.	Belastungskumulationen und Gesetzeskonkurrenzen	181
6.1	Konkurrenzverhältnis der Beitragspflicht zu anderen Abgabepflichten	181
6.1.1	Abwasserabgabengesetz	181
6.1.2	Wasserentnahmeeentgeltgesetz	182
6.1.3	Wasserhaushaltsgesetz und Landeswassergesetz NRW	183
6.1.4	Kommunale Gebühren	183
6.2	Doppelmitgliedschaft in mehreren Verbänden	184
	Stichwortverzeichnis	185

Literaturverzeichnis

- Achterberg, Norbert/Püttner, Günter/Württenberger, Thomas:* Besonderes Verwaltungsrecht, Band 1: Wirtschafts-, Umwelt-, Bau- und Kultusrecht, 2. Auflage, Heidelberg 2000, zitiert: Bearb., in: Achterberg/Püttner/Württenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, §, Rn.
- Axer, Peter:* Die Finanzierung der Industrie- und Handelskammern durch Abgaben, GewArch 1996, 453, zitiert: Axer, GewArch 1996, 453, S.
- Bartholmes, Thomas:* Umweltrechtliche Verantwortlichkeit als mittelbarer Verursacher von Umwelteinwirkungen, Berlin 2006, zitiert: Bartholmes, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S.
- Baumbach, Adolf/Hopt, Klaus J.:* Handelsgesetzbuch, 36. Auflage, München 2014, zitiert: Bearb., in: Baumbach/Hopt, HGB, §, Rn.
- Baur, Jürgen F./Stürner, Rolf:* Sachenrecht, 18. Auflage München 2009, zitiert: Baur/Stürner, §, Rn.
- Becker, Bernd:* Öffentliche Verwaltung, Kempfenhausen am Starnberger See 1989, zitiert: Becker, Öffentliche Verwaltung, S.
- Bochalli, Alfred/Arenstorff, Curt von:* Das Wasser- und Bodenverbandsrecht, 4. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1972, zitiert: Bochalli/v. Arenstorff, Wasser- und Bodenverbandsrecht, S.
- Bochalli, Alfred/Linckelmann, Karl:* Wasser- und Bodenverbandsrecht, 2. Auflage 1949, zitiert: Bochalli/ Linckelmann, Wasser- und Bodenverbandsrecht, §, Rn.
- Boldt, Gerhard/Weller, Herbert:* Bundesberggesetz, Berlin, New York 1994, zitiert: Boldt/H. Weller, BBergG, §, Rn.
- Bolle, Friedrich-Wilhelm:* Die verursachergerechte Verteilung von Abwasserentsorgungskosten, Aachen 2005, zitiert: Bolle, Die verursachergerechte Verteilung von Abwasserentsorgungskosten, S.
- Brüning, Christoph:* Die Selbstverwaltung der Wasser- und Bodenverbände vor Herausforderungen an den Aufgabenbestand und Organisationsstruktur, ZfW 2004, 129, zitiert: Brüning, ZfW 2004, 129, S.
- Czochowski, Manfred/Reinhardt, Michael:* Wasserhaushaltsgesetz, 11. Auflage, München 2014, zitiert: Czochowski/Reinhardt, WHG, §, Rn.
- Desens, Sabrina:* Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, Berlin 2008, zitiert: Desens, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S.
- Dornheim, Carl:* Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, 2. Auflage, Berlin 1980, zitiert: Dornheim, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, S.
- Dornheim, Carl:* Die Beitragspflicht als öffentliche Last auf Anlagen des Mitglieds eines Wasser- und Bodenverbandes, ZfW 1963, 129, zitiert: Dornheim, ZfW 1963, 129, S.
- Drews, Klaus/Wacke, Wolfgang/Vogel, Gerhard/Martens, Bill:* Gefahrenabwehr, 9. Auflage, Köln; Berlin; Bonn; München 1986, zitiert: Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S.

Literaturverzeichnis

- Dreier, Horst:* Grundgesetz, Bd. 1 Art. 1-19, 3. Auflage, Tübingen 2013, Bd. 2. Art. 20-82, 2. Auflage, Tübingen 2006, Bd. 3 Art. 83-146, 2. Auflage, Tübingen 2008, zitiert: Bearb., in: Dreier, GG, Art., Rn.
- Driehaus, Hans-Joachim:* Kommunalabgabenrecht, Loseblatt, Stand: September 2014, zitiert: Bearb., in: Driehaus, KAG, §, Rn.
- Driehaus, Hans-Joachim/Hinsen, Wilhelm/Mutius, Albert, von:* Grundprobleme des kommunalen Beitragsrechts, Siegburg 1978, zitiert: Bearb., in: Driehaus/Hinsen/v. Mutius, Grundprobleme, S.
- Drömann, Dietrich:* Drömann, Dietrich, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, Berlin 2000, zitiert: Drömann, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, S.
- Durner, Wolfgang/Faßbender, Kurt:* Die nachwirkende Veranlagung der Mitglieder sondergesetzlicher Wasserverbände bei einer „Einschränkung der Teilnahme“, Köln 2011, zitiert: Durner/Faßbender, Nachwirkende Veranlagung, S.
- Ebbing, Patrick:* Die Abwälzung wasserverbandlicher Kosten nordrhein-westfälischer Gemeinden auf Dritte, Frankfurt a.M. 2004, zitiert: Ebbing, Die Abwälzung wasserverbandlicher Kosten, S.
- Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk:* Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, Berlin, New York 2010, zitiert: Bearb., in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, §, Rn.
- Erichsen, Hans-Uwe/Klüsche, Charlotte:* Verwaltungsvorschriften, Jura 2000, 540, zitiert: Erichsen/Klüsche, Jura 2000, 540, S.
- Eyben, Bodo:* Die Abgabenform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, Göttingen 1969, zitiert: Eyben, Die Abgabenform des Beitrags, S.
- Eyermann, Erich (Begr.)/Fröhlich, Ludwig (Begr.):* Verwaltungsgerichtsordnung, 14. Auflage, München 2014, zitiert: Bearb., in: Eyermann/Fröhlich, VwGO
- Fabio, Udo di:* Verwaltungsvorschriften als ausgeübte Beurteilungsermächtigung, DVBl. 1992, 1338, zitiert: di Fabio, DVBl. 1992, 1338, S.
- Feuchthofen, Jörg:* Rechtsfolgen der Vorteilsaufgabe durch Zwangsmitglieder von Wasserverbänden, zitiert: Feuchthofen, ZfW 1985, 81, S.
- Franz, Thorsten:* Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge, Tübingen 2005, zitiert: Franz, Gewinnerzielung, S.
- Franz, Thorsten:* Kammerfinanzierung, in: Kluth, Wilfried, Handbuch des Kammerrechts, Baden-Baden 2005, zitiert: Franz, Kammerfinanzierung, in: Kluth, Kammerrecht, 1. Auflage, Rn.
- Freidank, Carl-Christian:* Kostenrechnung, 9. Auflage, München 2012, zitiert: Freidank, Kostenrechnung, S.
- Frenzel, Gerhard/Jäkel, Ernst/Junge, Werner:* Industrie- und Handelskammergesetz, 7. Auflage, Köln 2009, zitiert: Frenzel/ Jäkel/Junge, IHKG, §, Rn.
- Friauf, Karl Heinrich:* Kommentar zur Gewerbeordnung – GewO, Köln, Loseblatt, Stand: November 2014, zitiert: Bearbeiter, in: Friauf, GewO, §, Rn.
- Führ, Heinz-Bodo:* Das Selbstverwaltungsrecht der Wasser- und Bodenverbände unter dem Einfluß staatlicher Finanzhilfen, Münster 1967, zitiert: Führ, Selbstverwaltungsrecht, S.
- Gaentzsch, Günter:* Oberflächeneigentum und Bergbau aus der Sicht der höchstrichterlichen Rechtsprechung, DVBl. 1993, 527, zitiert: Gaentzsch, DVBl. 1993, 527, S.
- Gantner, Volker:* Verursachung und Zurechnung im Recht der Gefahrenabwehr, Tübingen 1983, zitiert: Gantner, Verursachung und Zurechnung, S.

- Gawel, Erik:* Die kommunalen Gebühren – Ökonomische, ökologische und rechtliche Ansätze einer gesamtwirtschaftlichen Neuorientierung, Berlin 1995, zitiert: Gawel, Die kommunalen Gebühren, S.
- Guckelberger, Annette:* Vorwirkung von Gesetzen im Tätigkeitsbereich der Verwaltung, Berlin 1997, zitiert: Guckelberger, Vorwirkung von Gesetzen im Tätigkeitsbereich der Verwaltung, S.
- Hanke, Hans H.:* Kein schöner Land, in: Lippeverband (Hrsg.), Ansichten eines Flusses, – die Lippe – der Lippeverband 1926 – 2001, Bottrop 2001, zitiert: Hanke, Kein schöner Land, S.
- Hansmann, Klaus/Sellner, Dieter:* Grundzüge des Umweltrechts, 4. Auflage, Berlin 2012, zitiert: Bearb., in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, Kap., Rn.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Fürst, Dietrich:* Die Gebühren, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968, zitiert: Hansmeyer/Fürst, Die Gebühren, S.
- Heinig, Hans Michael:* Die Staffelung des IHK-Grundbeitrags und der allgemeine Gleichheitsgrundsatz, NVwZ 2004, 1088, zitiert: Heinig, NVwZ 2004, 1088, S.
- Helbig, Petra:* Soziale Staffelung von Gebühren, In: Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden 2000, zitiert: Helbig, Soziale Staffelung von Gebühren, in: Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S.
- Heldmann, David:* Die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung, Baden-Baden 2006, zitiert: Heldmann, Die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung, S.
- Henneke, Hans-Günter/Pünder, Hermann/Waldhoff, Christian:* Recht der Kommunalfinanzen, München 2006, zitiert: Bearb., in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, §, Rn.
- Henneke, Hans-Günter:* Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Auflage, Heidelberg 2000, zitiert: Henneke. Öffentliches Finanzwesen, Rn.
- Herrmann, Nikolaus:* Verantwortlichkeit im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, DÖV 1987, 666, zitiert: Herrmann, DÖV 1987, 666, S.
- Heßhaus, Matthias:* Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 1997, zitiert: Heßhaus, Kalkulation, S.
- Heuvels, Klaus:* Zur Verantwortlichkeit des Bergbauunternehmers für die Behandlung belasteter Grubenwässer nach Betriebsstilllegung, NVwZ 1995, 972, zitiert: Heuvels, NVwZ 1995, 972, S.
- Heun, Werner:* Die Sonderabgaben als verfassungsrechtlicher Abgabentypus, DVBl. 1990, 666, zitiert: Heun, DVBl. 1990, 666, S.
- Hill, Hermann:* Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften, NVwZ 1989, 401, zitiert: Hill, NVwZ 1989, 401
- Hoffmann, Sven Oliver:* Gewässerschutzrecht Nordrhein- Westfalen – eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der europarechtlichen und bundesrechtlichen Vorgaben, Stuttgart 2004, zitiert: Hoffmann, Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen, S.
- Honert, Siegfried/Rüttgers, Jürgen/Sanden, Joachim:* Landeswassergesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 4. Auflage, Köln 1996, zitiert: Honert/Rüttgers/Sanden, Landeswassergesetz Nordrhein-Westfalen, §, S.

Literaturverzeichnis

- Hoppe, Werner/Beckmann, Martin:* Verfassungsrechtliche Grenzen der Gründung, Auflösung und Umgestaltung von Wasser- und Bodenverbänden durch den Landesgesetzgeber, UPR 1988, 121, zitiert: Hoppe/Beckmann, UPR 1988, 121, S.
- Isensee, Joseph:* Äquivalenz, Kostenausgleich, Verbandssolidarität im Abgabenrecht. Legitimations- und Strukturfragen des Abwasserverbands-Beitrags, in: Fiedler, Wilfried/ Georg RessVerfassungsrecht und Völkerrecht : Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, Köln, Berlin, Bonn, München 1989, zitiert: Isensee, in: Geck-GS, S. 355, S.
- Isensee, Joseph:* Nichtsteuerliche Abgabe – ein weißer Fleck in der Finanzverfassung, in: Hansmeyer, Karl-Heinrich, Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 435 ff., zitiert: Isensee, in: Nichtsteuerliche Abgaben, S. 435, S.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul:* Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV: Finanzverfassung – bundesstaatliche Ordnung, 2. Auflage, Heidelberg 1999, Bd. V: Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Auflage 2000, zitiert: Bearb., in HStR Bd., §, Rn.
- Isensee, Joseph:* Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Berlin 1973, zitiert: Isensee, Umverteilung, S.
- Jarass, Hans D.:* Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften, JuS 1999, 105, zitiert: Jarass, JuS 1999, 105, S.
- Jarass, Hans D.:* Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, Köln 1999, zitiert: Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben, S.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo:* Grundgesetz, 13. Auflage, München 2014, zitiert: Bearb., in: Jarass/Pieroth, GG, Art., Rn.
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian:* Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Dezember 2014, zitiert: Bearbeiter, in: BK, Art., Rn.
- Kaiser, Paul/Linckelmann, Karl/Schleberger, Erwin:* Wasserverbandverordnung: Wasserverbandgesetz, Wasserverbandvorschriften, 3. Auflage 1967, zitiert: Bearb., in: Kaiser/Linckelmann/Schleberger, WVVO, §, Rn.
- Kallina, Hans-Michael:* Willkürverbot und neue Formel: der Wandel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 I GG, Tübingen 2001, zitiert: Kallina, Willkürverbot und neue Formel, S.
- Kirchhof, Ferdinand:* Die Höhe der Gebühr, Berlin 1981, zitiert: F. Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, S.
- Kirchhof, Ferdinand:* Grundriß des Steuer- und Abgabenrechts, 2. Auflage, Heidelberg 2001, zitiert: F. Kirchhof, Grundriß des Steuer- und Abgabenrechts, S.
- Kirchhof, Ferdinand:* Leistungsfähigkeit und Wirkungsweise von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, In: Hansmeyer, Karl-Heinrich, Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht: Umweltschutz durch Abgaben und Steuern (7; 1991), zitiert: F. Kirchhof, in: UTR 7, S.
- Kirchhof, Paul:* Die verfassungswidrige Investitionshilfeabgabe im System öffentlicher Abgaben, ZIP 1984, 1423, zitiert: P. Kirchhof, ZIP 1984, 1423, S.
- Kirchner, Michael/Kremer, Eduard:* Störerhaftung bei verlassenen Grubenbauten, ZfB 1990, 5, zitiert: Kirchner/Kremer, ZfB 1990, 5, S.
- Klein, Friedrich:* Kammerbeitrag und Finanzverfassung, DVBl. 1959, 315, zitiert: Klein, DVBl. 1959, 315, S.
- Klein, Friedrich:* Genossenschaften des öffentlichen Rechts, ZGenW 1957, 145, zitiert: Klein, ZGenW 1957, 145, S.

- Klein, Friedrich/Scheder, Thomas:* Die Waldgenossenschaften in der Bundesrepublik Deutschland und ihre steuerliche Behandlung, ZGenW 1967, 263, zitiert: Klein/Scheder, ZGenW 1967, 263, S.
- Kloepfer, Michael:* Belastungskumulationen durch Normenüberlagerungen im Abwasserrecht, VerwArch 1983, 201, zitiert: Kloepfer, VerwArch 1983, 201, S.
- Kloepfer, Michael:* Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004, zitiert: Kloepfer, Umweltrecht, §, Rn.
- Kluth, Winfried:* Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, JA 1996, 260, zitiert: Kluth, JA 1996, 260, S.
- Kluth, Winfried:* Funktionale Selbstverwaltung, Tübingen 1997, zitiert: Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, S.
- Kluth, Winfried:* Kammerfinanzierung, in: Kluth, Winfried, Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage, Baden-Baden 2011, zitiert: Kluth, Kammerfinanzierung, in: Kluth, Kammerrecht, Rn.
- Koch, Hans-Joachim:* Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, Heidelberg 1985, zitiert: Koch, Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, S.
- Kohls, Malte:* Nachwirkende Zustandsverantwortlichkeit, Berlin 2002, zitiert: Kohls, Nachwirkende Zustandsverantwortlichkeit, S.
- Kotulla, Michael:* Wasserhaushaltsgesetz, 2. Auflage, Stuttgart 2011, zitiert: Kotulla, WHG, §, Rn.
- Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav:* Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, München, Loseblatt, Stand: Oktober 2014, zitiert: Bearb., in: Landmann/Rohmer, GewO, §, Rn.
- Lisken, Erhard/Denninger, Frederik:* Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, München 2012, zitiert: Bearb., in: Lisken/Denninger, Kap., Rn.
- Löwer, Wolfgang/Tettinger, Peter J.:* Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 2002, zitiert: Bearb. in: Löwer/Tettinger, LVerf NRW, Art., Rn.
- Löwer, Wolfgang:* Sondergesetzliche Gründung und Auflösung von Wasserverbänden, Köln 1996, zitiert: Löwer, Sondergesetzliche Gründung, S.
- Lohmann, Hans Henning:* Das Solidaritätsprinzip im leitungsgebundenen Beitragsrecht, In: Birk, Dieter, Zwischen Abgabenrecht und Verfassungsrecht : Hans-Joachim Driehaus zum 65. Geburtstag, Herne, Berlin 2005, zitiert: Lohmann, in: Driehaus-FS, S. 142, S.
- Lynker, Hilmar:* Die Rechtsgrundlagen der öffentlichen Körperschaft im heutigen Verwaltungsrecht, Bonn 1960, zitiert: Lynker, Körperschaft, S.
- Mache, Hans-Michael:* Der IHK-Beitrag, GewArch 1986, 122, zitiert: Mache, GewArch 1986, 122, S.
- v. *Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian:* Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, Präambel, Art. 1-19, 6. Auflage, München 2010, Bd. 3, Art. 83-146, 6. Auflage, München 2010, zitiert: Bearb., in: M/K/S, GG, Art., Rn.
- Martens, Wolfgang:* Öffentlich als Rechtsbegriff, Münster 1969, zitiert: Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, S.
- Maunz, Theodor (Begr.)/Dürig, Günter (Begr.)/Herzog, Roman:* Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juli 2014, zitiert: Bearb., in: MDH/GG, Art., Rn.

Literaturverzeichnis

- Maurer, Werner:* Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, München 2011, zitiert: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, §, Rn.
- Merkt, Albrecht:* Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe im öffentlichen Recht, Heidelberg 1990, zitiert: Merkt, Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe im öffentlichen Recht, S.
- Muckel, Stefan:* Abschied vom Zweckveranlasser, DÖV 1998, 18, zitiert: Muckel, DÖV 1998, 18, S.
- Lorz, Albert/Konrad, Christian/Mühlbauer, Hermann/Müller-Walter, Markus/Stöckel, Heinz:* Naturschutzrecht, 3. Auflage, München 2013, zitiert: Bearb., in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, §, Rn.
- v. *Münch, Ingo/Kunig, Philip:* Grundgesetz, Band 1: Art. 1-69, 6. Auflage, München 2012, Band 2: Art. 70-146, 6. Auflage, München 2012, zitiert: Bearb., in: v. Münch/Kunig, GG, Art., Rn.
- v. *Mutius, Albert:* Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft: Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, zitiert: Bearb. in: v. Unruh-FG, S.
- v. *Mutius, Albert:* Zum Vorteilsmaßstab für die Bemessung von Kanalanschlußbeiträgen nach dem Kommunalabgabenrecht der Länder, VerwArch 1976, 195, zitiert: v. Mutius, VerwArch 1976, 195, S.
- Nisipeanu, Peter:* Der Ruhrverband im Wandelt der Zeit: Organisationsrechtliche Antworten auf sich verändernde wasserwirtschaftliche Fragestellungen, in: Ruhrverband, 100 Jahre ganzheitliche Wasserwirtschaft an der Ruhr: Perspektiven und Chancen, Berlin 2000, zitiert: Nisipeanu, in: Ruhrverband, S.
- Nisipeanu, Peter:* Zur Übertragung der kommunalen ABwasserbeseitigungspflicht auf einen sondergesetzlichen Wasserverband – zugleich eine Anmerkung zum Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 8.12.2006 (- 15 K 357/08 -), ZfW 2007, 204, zitiert: Nisipeanu, ZfW 2007, 204, S.
- Oebbecke, Janbernd:* Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, VVDStRL 62 (2003), 366, zitiert: Oebbecke, VVDStRL 62 (2003), 366, S.
- Oebbecke, Janbernd:* Zur gebührenrechtlichen Verstrickung von kommunalem Anlagevermögen, Kommunale Steuer-Zeitschrift 1997, S. 161 ff., zitiert: Oebbecke, KStZ 1997, 161, S.
- Palandt, Otto (Begr.):* Bürgerliches Gesetzbuch, 74. Auflage, München 2015, zitiert: Bearbeiter, in: Palandt, § BGB, Rn.
- Patzig, Werner:* Steuern – Gebühren – Beiträge und „Sonderabgaben“, DÖV 1981, 729, zitiert: Patzig, DÖV 1981, 729, S.
- Peine, Franz-Josef:* Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2014, zitiert: Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn.
- Pencereci, Turgut:* Das Solidarprinzip bei leistungsgebundenen Ver- und Entsorgungsanlagen, LKV 1996, 365, zitiert: Pencereci, LKV 1996, 365, S.
- Peters, Heinz-Joachim:* Umweltverwaltungsrecht, 2. Auflage, Heidelberg 1996, zitiert: Peters, Umweltverwaltungsrecht, Rn.
- Piens, Reinhart:* Die Fortentwicklung des Rechts der Wasserverbände und Abwasserzweckverbände in 25 Jahren, ZfW 1999, 349, zitiert: Piens, ZfW 1999, 349, S.
- Piens, Reinhart/Schulte, Hans-Wolfgang/Vitzthum, Stephan Graf:* Bundesberggesetz, 2. Auflage, Stuttgart 2013, zitiert: Piens/Schulte/Vitzthum, BBG, §, Rn.

- Pietzcker, Jost:* Abgrenzungsprobleme zwischen Benutzungsgebühr, Verleihungsgebühr, Sonderabgabe und Steuer, DVBl. 1987, 774, zitiert: Pietzcker, DVBl. 1987, 774, S.
- Pietzcker, Jost:* Polizeirechtliche Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre, DVBl. 1984, 457, zitiert: Pietzcker, DVBl. 1984, 457, S.
- Puwalla, Wolfgang:* Qualifikation von Abgaben, Berlin 1989, zitiert: Puwalla, Qualifikation von Abgaben, S.
- Quaas, Michael:* Rechtsprobleme der Abwassergebühr, KStZ 2000, 181, zitiert: Quaas, KStZ 2000, 181
- Ramshorn, Alexander:* Die Emschergenossenschaft, in: Ramshorn, Fünfzig Jahre Emschergenossenschaft: 1906 – 1956, Essen 1957, zitiert: Ramshorn, Die Emschergenossenschaft, in: Fünfzig Jahre Emschergenossenschaft, S.
- Rapsch, Arnulf:* Die Beitragsmaßstäbe des Wasserverbandsrechts in der Rechtsprechung, ZfW 1988, 321, zitiert: Rapsch, ZfW 1988, 321, S.
- Rapsch, Arnulf:* Kommentar zur Wasserverbandverordnung, WVVO, Düsseldorf 1989, zitiert: Rapsch, WVVO, §, Rn.
- Rapsch, Arnulf:* Rechtsprobleme der wasserverbandlichen Eigenfinanzierung, DÖV 1987, 793, zitiert: Rapsch, DÖV 1987, 793, S.
- Rapsch, Arnulf:* Wasserverbandsrecht, München 1993, zitiert: Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn.
- Reichel, Gerhard Hans/Schulte, Bernd H.:* Handbuch Bauordnungsrecht, München 2004, zitiert: Bearb., in: Reichel/Schulte, Handbuch Bauordnungsrecht, Kapitel, Rn.
- Reinhardt, Michael/Hasche, Frank:* Wasserverbandsgesetz, München 2011, zitiert: Bearb., in Reinhardt/Hasche, WVG, §
- Reinhardt, Michael:* Die Gewässerunterhaltung und ihre Finanzierung – ein Beitrag zum waserverbandsgesetzlichen Vorteilsbegriff, LKV 2013, 49, zitiert: Reinhardt, LKV 2013, 49, S.
- Reinhardt, Michael:* Gewässerbewirtschaftung und Wasserverbände. Siebter Wasserwirtschaftlicher Gesprächskreis des Instituts für Deutsches und Europäisches Wasserwirtschaftsrecht der Universität Trier am 10.3.2008, ZfW 2009, 26, zitiert Reinhardt, ZfW 2009, 26, S.
- Richter, Wolfgang:* Zur Verfassungsmässigkeit von Sonderabgaben, Baden-Baden 1977, zitiert: Richter, Sonderabgaben, S.
- Rieger, Frank:* Kammerfinanzierung, In: Kluth, Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage 2011, Zitiert.: Rieger, in: Kluth, Kammerrecht, §, Rn.
- Rinken, Alfred:* Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, dargestellt am Rechtsstatus der Wohlfahrtsverbände, Berlin 1971, zitiert: Rinken, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, S.
- Rohlfing, Hubertus:* Begriff und Funktion des wirtschaftlichen Vorteils im Beitragsrecht, Münster 1980, zitiert: Rohlfing, Begriff und Funktion des wirtschaftlichen Vorteils im Beitragsrecht, S.
- Rottländer, Franz:* Haushaltspolitische Bedeutung und Verfassungsmässigkeit von Sonderabgaben, Baden-Baden 1988, zitiert: Rottländer, Sonderabgaben, S.
- Ruhrverband:* 100 Jahre ganzheitliche Wasserwirtschaft an der Ruhr: Perspektiven und Chancen, Berlin 2000, zitiert: Bearb. in Ruhrverband, S.

Literaturverzeichnis

- Sachs, Michael:* Grundgesetz, 7. Auflage, München 2014, zitiert: Bearb. in: Sachs, GG, Art., Rn.
- Sacksofsky, Ute:* Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben, Tübingen 2000, zitiert: Sacksofsky, Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben, S.
- Salzwedel, Jürgen* Die EU-Wasserrahmenrichtlinie in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, In: Hansmann, Klaus, Umweltrecht und richterliche Praxis : Festschrift für Ernst Kutscheidt zum 70. Geburtstag, München 2003, zitiert: Salzwedel, in: Kutscheidt- FS, S. 105, S.
- Scheuner, Ulrich* In: Conrad, Hermann, Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin, Heidelberg, New York 1967, zitiert: Scheuner, in: Peters-GS, 797, S.
- Schink, Alexander:* Grenzen der Störerhaftung bei der Sanierung von Altlasten, VerwArch 1991, 357, zitiert: Schink, VerwArch 1991, 357, S.
- Schmehl, Arndt:* Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, Tübingen 2004, zitiert: Schmehl, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, S.
- Schmelz, Christoph:* Die Entwicklung der dogmatischen Figuren des Zweckveranlassers und der latenten Gefahr, BayVBl. 2001, 550, zitiert: Schmelz, BayVBl. 2001, 550, S.
- Schmidt, Karsten:* Handelsrecht, 6. Auflage, Köln 2014, zitiert: K. Schmidt, Handelsrecht, §, Rn.
- Schmidt (Begr.):* Einkommensteuergesetz, 33. Auflage, München 2014, zitiert: Bearb., in: Schmidt, EStG, §, Rn.
- Schoch, Friedrich/Schmidt-Aßmann, Eberhard:* Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Auflage, Berlin 2008, zitiert: Bearb., in: Schoch/Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap., Rn.
- Schoch, Friedrich:* Informationsfreiheitsgesetz, 2. Auflage, München 2012, zitiert: Schoch, IFG, §, Rn.
- Schoch, Friedrich/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Pietzner, Rainer:* Verwaltungsgerichtsordnung, München, Loseblatt, Stand: März 2014, zitiert: Bearb., in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, §, Rn.
- Schröder, Axel:* Die Erhebung von Entwässerungsgebühren in Nordrhein-Westfalen,, Frankfurt am Main 2003, zitiert: Schröder, Entwässerungsgebühren, S.
- Schulz, Paul-Martin:* Wasserverbandsbeiträge: Solidarprinzip oder Einzelabrechnung rechtlich geboten?, ZfW 1999, 148, zitiert: Schulz, ZfW 1999, 148, S.
- Sehling, Gerhard:* Die preussischen Wassergenossenschaften zugleich ein Beitrag zur Lehre von der öffentlichen Genossenschaft, Breslau 1912, zitiert: Sehling, Die preussischen Wassergenossenschaften
- Selmer, Peter:* Der Begriff der Verursachung im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1992, 97, zitiert: Selmer, Jus 1992, 97, S.
- Sieder, Frank/Zeitler, Herbert/Dahme, Heinz:* Wasserhaushaltsgesetz Abwasserabgabengesetz, München, Loseblatt, Stand: 1.5.2014, zitiert: Bearb., in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG AbwAG, §, Rn.
- Simon, Stefan:* Der Rechtsgrund der Sonderabgaben, DÖV 2001, 63, zitiert: Simon, DÖV 2001, 63, S.
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan:* Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Auflage, Baden-Baden 2014, zitiert: Bearb., in: Sodan/Ziekow, VwGO, §, Rn.

- Spieth, Wolf Friedrich/Laitenberger, Johannes:* Umfang und Grenzen der Nachsorgepflicht des Anlagenbetreibers, BB 1996, 1893, zitiert: Spieth/Laitenberger, BB 1996, 1893, S.
- Spieth, Wolf Friedrich/Wolfers, Benedikt:* Umfang und Reichweite der Nachsorgepflicht des Bergbauunternehmers bei Stilllegung, ZfB 1997, 269, zitiert: Spieth/Wolfers, ZfB 1997, 269, S.
- Staudinger, Julius von:* Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, Buch 3 – Sachenrecht, ErbbauVO, §§ 1018-1122, Neubearbeitung 2002, zitiert: Bearb., in: Staudinger, BGB, §, Rn.
- Steiner, Udo:* Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Heidelberg 2003, zitiert: Bearb., in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap., Rn.
- Tettinger, Peter J.:* Der Kammerbeitrag als Verbandslast, In: Drenseck, Walter/Seer, Roman, Festschrift für Heinrich Wilhelm Kruse zum 70. Geburtstag, Köln 2001, zitiert: Tettinger, in: Kruse-FS, S. 79, S.
- Tettinger, Peter J.:* Kammerrecht : das Recht der wirtschaftlichen und der freiberuflischen Selbstverwaltung, München 1997, zitiert: Tettinger, Kammerrecht, S.
- Tettinger, Peter J./Wank, Rolf/Ennuschat, Jörg:* Gewerbeordnung, 8. Auflage, München 2011, zitiert: Bearb., in: Tettinger/Wank/Ennuschat, §, Rn.
- Tönnesmann, Paul August:* Wasserverbandverordnung, 2. Auflage, München, Berlin 1941, zitiert: Tönnesmann, WVVO, §, Anm.
- Trips, Marco:* Das Verfahren der exekutiven Rechtsetzung, Baden-Baden 2006, zitiert: Trips, Das Verfahren der exekutiven Rechtsetzung, S.
- Tücking, Paul Dieter:* Der wirtschaftliche Vorteil im kommunalen Beitragsrecht, Münster 1977, zitiert: Tücking, Der wirtschaftliche Vorteil im kommunalen Beitragsrecht, S.
- Ubber, Theo:* Der Beitrag als Institut der Finanzverfassung : grundgesetzliche Direktiven für eine verfassungsgemäße Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben, Köln 1993, zitiert: Ubber, Beitrag, S.
- Vogel, Klaus:* Kammerbeitrag und Finanzverfassung, DVBl. 1958, 491, zitiert: Vogel, DVBl. 1958, 491, S.
- Vogel, Klaus:* Vorteil und Verantwortlichkeit – Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, in: Faller, Hans-Joachim, Verantwortlichkeit und Freiheit : die Verfassung als wertbestimmte Ordnung; Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag, Tübingen 1989, zitiert: Vogel, in: Geiger-FS, S. 518, S.
- Vollmuth, Joachim:* Unmittelbare und rechtswidrige Verursachung als Voraussetzungen der Störerhaftung im allgemeinen Polizeirecht und Ordnungsrecht, VerwArch 1977, 45, zitiert: Vollmuth, VerwArch 1977, 45, S.
- Weller, Christiane:* Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Wasser- und Bodenverbände, Münster 1991, zitiert: Weller, S.
- Weller, Herbert:* Das Bergrecht im Verhältnis zum allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, ZfB 1987, 13, zitiert: H. Weller, ZfB 1987, 13, S.
- Wernsmann, Rainer:* Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, Tübingen 2005, zitiert: Wernsmann, Verhaltenslenkung, S.
- Wilke, Dieter:* Gebührenrecht und Grundgesetz, München 1973, zitiert: Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S.
- Willing, Hans-Gerd:* Das Erftverbandsgesetz und der Rechtsstreit über seine Gültigkeit, ZfB 1960, 44, zitiert: Willing, ZfB 1960, 44, S.

Literaturverzeichnis

- Wittling, Almut:* Die Publikation der Rechtsnormen einschließlich der Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 1991, zitiert: Wittling, Publikation, S.
- Wolff, Hans JuliusBachof, OttoStober, Rolf:* Verwaltungsrecht, Bd. 1, 12. Auflage, München 2007, Bd. 3, 5. Auflage, München 2004, zitiert: Bearb., in: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd., §, Rn.

1. Einleitung

Die neun sondergesetzlichen Wasserverbände in Nordrhein-Westfalen haben eine herausragende Bedeutung für die Wasserwirtschaft des Landes. Wurden die ersten sondergesetzlichen Wasserverbände gegründet, um den immensen wasserwirtschaftlichen Herausforderungen insbesondere infolge der industriellen Entwicklung des Ruhrgebietes und des rasanten Bevölkerungswachstums zu begegnen, haben sie heute eine umfassende Zuständigkeit im Bereich der Gewässerbewirtschaftung und des Ressourcenschutzes. Dabei erfüllen die Wasserverbände ihre wasserwirtschaftlichen Aufgaben jeweils für ein gesamtes Flusssystem¹. Ihre Verbandsgebiete orientieren sich an den jeweiligen Gewässereinzugsgebieten.²

Entsprechend ihrem Charakter als Selbstverwaltungskörperschaften finanzieren sich die Verbände grundsätzlich durch die Beiträge ihrer Mitglieder. Das mit der Verbandsgründung verfolgte Ziel, einen umfassenden Interessenausgleich zwischen allen „Interessenten“ an einer geordneten Wasserwirtschaft in dem jeweiligen Verbandsgebiet – von den Kommunen, der Industrie, dem Bergbau und der Landwirtschaft bis hin zu Wasserversorgern und Wasserkraftbetreibern – herbeizuführen und diese hierzu zur Verbandsmitgliedschaft und zur Tragung der finanziellen Lasten heranzuziehen,³ prägt auch heute noch die Beitragsveranlagung. Die bei der Beitragsumlage gerade auch wegen der heterogenen Mitgliederstruktur und der Vielgestaltigkeit verschiedener Verbandsaufgaben auftretenden Fragestellungen sind aus juristischer Sicht von besonderem Interesse. Die vorliegende Arbeit will eine systematische Darstellung dieser in der rechtswissenschaftlichen Literatur bisher wenig beachteten Rechtsmaterie leisten.

1.1 Struktur des Wasserverbandsrechts in Nordrhein-Westfalen: Rechtsnatur, Entwicklung und Bedeutung der großen Wasserverbände

1.1.1 Struktur des Wasserverbandsrechts in Nordrhein-Westfalen

Das Recht der Wasser- und Bodenverbände ist in Nordrhein-Westfalen „dreigleisig“ ausgestaltet.

1.1.1.1 Wasserverbände auf der Grundlage des WVG

Zum Teil finden Wasser- und Bodenverbände ihre rechtliche Grundlage im Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz – WVG)⁴ des Bundes. Danach entsteht ein Wasser- und Bodenverband gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 WVG entweder durch einen einstimmigen Beschluss der Beteiligten sowie die aufsichtsbehördliche Genehmigung der Errichtung und der Satzung (Nr. 1) oder durch einen Mehrheitsbeschluss der Beteiligten, die aufsichtsbehördliche Genehmigung der Errichtung und der Satzung sowie die Heranziehung nicht einverstandener oder anderer Beteiligter als Verbandsmitglieder in dem Genehmigungsakt (Nr. 2) oder von Amts wegen (Nr. 3). Gemäß § 7 Abs. 3 WVG sind der Genehmigungsakt nach Abs. 1 Nrn. 1, 2

1 Piens, ZfW 1999, 349, 351.

2 Hoffmann, Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen, S. 268.

3 Vgl. hierzu näher 1.1.3

4 Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz – WVG) vom 12.02.1991 (BGBl. I S. 405), zuletzt geändert durch G. v. 15.05.2002, BGBl. I S. 1578).

sowie die Satzung von der Aufsichtsbehörde öffentlich bekannt zu machen. Genehmigung und Bekanntmachung der Satzung sind konstitutiver Entstehungsakt für den Wasserverband, § 7 Abs. 1 S. 2 WVG.⁵ In allen diesen Fällen entsteht der Verband mit der öffentlichen Bekanntmachung der Satzung, sofern diese nicht ausdrücklich einen späteren Zeitpunkt vorsieht.⁶

1.1.1.2 Sondergesetzliche Wasserverbände

Daneben gibt es in Nordrhein-Westfalen Wasserverbände, die originär durch Landesgesetz errichtet wurden. Derartige sondergesetzliche⁷ Wasserverbände sind heute der Aggerverband⁸, der Wasserverband Eifel-Rur⁹, die Emschergenossenschaft¹⁰, der Erftverband¹¹, die linksniederrheinische Entwässerungsgenossenschaft (LINEG)¹², der Lippeverband¹³, der Niersverband¹⁴, der Ruhrverband¹⁵ und der Wupperverband.¹⁶¹⁷

Wie die Formulierung in § 80 WVG („oder errichtet werden“) zeigt, sind durch die Einführung des WVG nicht nur die bestehenden Sonderverbände unberührt geblieben; vielmehr ist die Gründung eines Wasserverbandes durch Landesgesetz auch in Zukunft prinzipiell möglich; dem WVG kommt insoweit kein abschließender Charakter zu. Dabei ist im Einzelnen umstritten, ob das WVG entsprechend dem Wortlaut des § 80 WVG und der Gesetzesbegründung¹⁸ als echtes „Angebotsgesetz“ zu sehen ist, auf das die Länder bei der Errichtung von Wasserverbänden zurückgreifen könnten, es aber nicht müssen,¹⁹ oder ob die Gründung von Wasserverbänden durch Landesgesetz nur noch in solchen Ausnahmefällen zulässig ist, die mit dem Regelungskonzept des WVG nicht adäquat bewältigt werden könnten.²⁰

5 Vgl. Löwer, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12, Rn. 46.

6 Kluth, in: Wolff/Bachof/Stöber, Verwaltungsrecht, Bd. 3, § 97 Rn. 374.

7 Wegen der Formulierung in § 80 WVG „durch besonderes Gesetz“ werden diese Verbände im Folgenden als „sondergesetzliche“ Wasserverbände bezeichnet (ebenso Löwer, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 35).

8 Gesetz über den Aggerverband (Aggerverbandsgesetz – AggerVG) vom 15.12.1992, GVBl. NRW.1993 S. 20, zuletzt geändert durch G. v. 21.03.2013 (GVBl. NRW. S. 148).

9 Gesetz über den Wasserverband Eifel-Rur (Eifel-Rur-Verbandsgesetz – Eifel-RurVG) vom 07.02.1990, GVBl. NRW.1990 S. 106, zuletzt geändert durch G. v. 21.03.2013 (GVBl. NRW. S. 148).

10 Gesetz über die Emschergenossenschaft (Emschergenossenschaftsgesetz – EmscherGG) vom 07.02.1990, GVBl. NRW. 1990 S. 144, zuletzt geändert durch G. v. 21.03.2013 (GVBl. NRW. S. 148).

11 Gesetz über den Erftverband (Erftverbandsgesetz – ErfRVG) vom 03.01.1986, GVBl. NRW.1986 S. 54 zuletzt geändert durch G. v. 21.03.2013 (GVBl. NRW. S. 148).

12 Gesetz über die Links niederrheinische Entwässerungs-Genossenschaft (Links niederrheinisches Entwässerungs-Genossenschafts-Gesetz – LINEGG) vom 07.02.1990, GVBl. NRW. 1990 S. 210, zuletzt geändert durch G. v. 21.03.2013 (GVBl. NRW. S. 148).

13 Gesetz über den Lippeverband (Lippeverbandsgesetz – LippeVG) vom 07.02.1990, GVBl. NRW.1990 S. 162, zuletzt geändert durch G. v. 21.03.2013 (GVBl. NRW. S. 148).

14 Gesetz über den Niersverband (Niersverbandsgesetz – NiersVG) vom 15.12.1992, GVBl. NRW.1993 S. 8, zuletzt geändert durch G. v. 21.03.2013 (GVBl. NRW. S. 148).

15 Gesetz über den Ruhrverband (Ruhrverbandsgesetz – RuhrVG) vom 07.02.1990, GVBl. NRW.1990 S. 178, zuletzt geändert durch G. v. 21.03.2013 (GVBl. NRW. S. 148).

16 Gesetz über den Wupperverband (Wupperverbandsgesetz – WupperVG) vom 15.12.1992, GVBl. NRW.1993 S. 40, zuletzt geändert durch G. v. 21.03.2013 (GVBl. NRW. S. 148).

17 Wegen der weitgehend parallelen Struktur der Verbandsgesetze werden im Folgenden beispielhaft die Vorschriften des Lippeverbandes angegeben. Das Lippeverbandsgesetz eignet sich insbesondere deshalb für eine exemplarische Nennung, weil es anders als etwa das Ruhrverbandsgesetz oder das Erftverbandsgesetz im Vergleich zu den übrigen Verbandsgesetzen keine Sonderregelungen für die Beitragsveranlagung enthält. Außerdem weist die Beitragsveranlagung des Lippeverbandes erhebliche Parallelen zu denjenigen der Emschergenossenschaft auf, sodass die nachfolgenden Ausführungen hierzu (vgl. 5.6) weitgehend übertragbar sind.

18 BT-Drs. 11/6764, S. 35.

19 Brüning, ZIW 2004, 129, 131; Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 33.

20 Hoppe/Beckmann, UPR 1988, 121, 123 f.; Löwer, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 28; Löwer, Sondergesetzliche Gründung, S. 68 ff.

Auf die sondergesetzlichen Wasserverbände findet das WVG gemäß § 80 WVG nur Anwendung, sofern dies durch Rechtsvorschriften ausdrücklich angeordnet oder zugelassen worden ist. In Ermangelung solcher Verweise in den heutigen Sondergesetzen ist eine subsidiäre Anwendung des WVG bei Regelungslücken, wie sie früher für die Vorgängerregelung des WVG, die „Erste Verordnung über Wasser- und Bodenverbände“ vom 03.09.1937 (WVVO)²¹ angenommen wurde,²² somit ausgeschlossen.²³

1.1.1.3 Kommunale Zweckverbände

Zur Erledigung gewässerschützender Aufgaben steht schließlich auch die Organisationsform eines kommunalen Zweckverbandes nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG)²⁴ zur Verfügung. Zweckverbände sind Gemeindeverbände (§ 5 Abs. 2 GkG) und Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsrecht (§ 5 Abs. 1 GkG). Verbandsmitglieder sind deshalb grundsätzlich Gemeinden und Gemeindeverbände. Weil ihr Verbandsgebiet demgemäß deckungsgleich ist mit den Gemeinde- und Kreisgebieten, sind Zweckverbände zur Erledigung der wasserwirtschaftlichen Aufgaben für ein gesamtes Flussgebiet weniger geeignet. In Betracht kommt die Übertragung bestimmter kommunaler Versorgungsaufgaben wie die Trink- und Brauchwasserversorgung der Einwohner bestimmter einzelner oder zusammengeschlossener Gebietskörperschaften oder deren Abwasserbeseitigung. Insoweit kann die Gründung eines Zweckverbandes sinnvoll sein, weil ihm neben der Erhebung von Verbandsbeiträgen (§ 19 Abs. 3 GkG) auch die von Beiträgen und Gebühren nach dem KAG sowie die Anwendung der Vorschriften über Anschluss- und Benutzungszwang (vgl. § 8 GkG) offen stehen.²⁵ Die zweckverbandlich strukturierten Verwaltungsträger unterfallen nicht den Regelungen des WVG und bleiben insbesondere mit Blick auf ihre eingriffsrechtlichen Befugnisse hinter der Rechtsstellung der „echten“ Wasserverbände zurück. Daher wird auch ihre grundsätzliche Tauglichkeit als wasserwirtschaftlich effektive Organisationseinheiten in Frage gestellt.²⁶

1.1.2 Rechtsnatur der sondergesetzlichen Wasserverbände

1.1.2.1 Körperschaft des öffentlichen Rechts

Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 LippeVG sind die sondergesetzlichen Wasserverbände Körperschaften des öffentlichen Rechts. Im Verwaltungsorganisationsrecht sind Körperschaften des öffentlichen Rechts durch staatlichen Hoheitsakt geschaffene, in aller Regel rechtsfähige, mitgliedschaftlich verfasste, aber vom Wechsel der Mitglieder unabhängige Organisationen des öffentlichen Rechts, die öffentliche Aufgaben in der Regel mit hoheitlichen Verwaltungsmitteln unter staatlicher (Rechts-)Aufsicht wahrnehmen.²⁷ Charakteristisch für die Körperschaft des öffentlichen Rechts ist ihre mitgliedschaftliche Struktur; die Mitglieder müssen maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung der Verbandsangelegenheiten haben.²⁸ Mit der Ausgestaltung als

21 RGBI. I S. 933.

22 Bochall/v. Arenstorff, Wasser- und Bodenverbandsrecht, S. 49; Kaiser/ Linckelmann/Schleberger, WVVO, § 191 Anm. 3 (S. 462).

23 Brüning, ZFW 2004, 129, 132; Ebbing, Die Abwälzung wasserrechtlicher Kosten, S. 9; Löwer, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 35.

24 G. v. 26.04.1961 (GV. NRW. S. 190), zuletzt geändert durch G.v. 11.07.1979 (GV. NRW. S. 290)

25 Vgl. Hoffmann, Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen, S. 270 f.

26 Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 41; vgl. auch Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, Einleitung Rn. 87.

27 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 37 ff. (S. 603 ff.); Scheuner, in: Peters-GS, S. 797, 799 ff.

28 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 40.

öffentlich-rechtliche Körperschaften ist die Übertragung von Angelegenheiten zur eigenverantwortlichen und vom Staat unbeeinflussten Erfüllung verbunden,²⁹ vgl. § 2 LippeVG. Zugleich sind die Wasserverbände jedoch in den staatlichen Verwaltungsorganismus eingegliedert und unterliegen der staatlichen Aufsicht (§§ 34 ff. LippeVG).

1.1.2.2 Öffentlich-rechtliche Genossenschaft

Die sondergesetzlichen Wasserverbände werden ferner oft auch als „öffentlichte Genossenschaften“ bezeichnet.³⁰ Ausdrücklich findet sich dieser Begriff in dem Namen zweier Sonderverbände, der Emschergenossenschaft und der LINEG. Fraglich ist, welchen Inhalt dieser Begriff hat, ob sich die sondergesetzlichen Wasserverbände hierunter fassen lassen und ob gegebenenfalls rechtliche Folgewirkungen damit verbunden sind.

Der Genossenschaftsbegriff hat im öffentlichen Recht – trotz einiger Gemeinsamkeiten mit dem privatrechtlichen Genossenschaftsbegriff des § 1 des Gesetzes betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsgesetz - GenG)³¹ – eine eigene Bedeutung erlangt: Hierunter werden öffentlich-rechtliche Personal- oder Realkörperschaften verstanden, die zur Erfüllung bestimmter Aufgaben gegründet werden, die zugleich im öffentlichen Interesse und im besonderen Interesse der Mitglieder liegen und in denen sämtlichen Angehörigen Mitgliedschaftsrechte zukommen.³²

Die Mitgliedschaftsregelung der Sonderverbände knüpft hinsichtlich der Bergwerks-eigentümer, der Grundstücks- und Anlageneigentümer sowie der (gewerblichen) Unternehmen tatsächlich an die Belegenheit des Bergwerkseigentums, des Grundstücks oder der Anlage bzw. den tatsächlichen Sitz des Unternehmens im Verbandsgebiet an, weist damit realkörperschaftliche Elemente auf (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nrn. 5, 6 LippeVG) und basiert jedenfalls insoweit auf dem Realprinzip. Auch ist den Sonderverbänden einfachgesetzlich das Recht zur Selbst-verwaltung übertragen (§ 10 Abs. 1 S. 1 LippeVG). Soweit der Genossenschaftsbegriff über-dies voraussetzt, dass der Verband Ziele, die auch den übergeordneten Interessen der Allgemeinheit zugutekommen, mit dem Mittel der Selbsthilfe über die Förderung der Genossenschaftsmitglieder verwirklicht, stellen die Wasser- und Bodenverbände geradezu ein klassisches Beispiel für dieses Förderprinzip dar. Der Verband fördert zum einen unmittelbar seine Mitglieder und erfüllt die diesen obliegenden wasserrechtlichen Pflichten und befriedigt hier-durch zum anderen zugleich das allgemeine Interesse an einer geordneten Wasserwirtschaft und einem effektiven Umwelt- und Gewässerschutz.³³ Dementsprechend ordnet auch § 1 Abs. 1 S. 3 LippeVG ausdrücklich an: „Der Verband dient dem Wohl der Allgemeinheit und dem Nutzen seiner Mitglieder.“ Nach den Sondergesetzen besitzen alle Verbandsangehörigen formal einen Mitgliederstatus; es wird nicht zwischen Mitgliedern und sonstigen Angehörigen differenziert. Alle Mitglieder sind befugt, durch selbst oder gemeinsam mit anderen Mitglie-dern im Rahmen einer Stimmgruppe entsandte Delegierte in der Mitgliederversammlung auf den Vorstand, und damit auf die Führung der Verbandsgeschäfte, Einfluss zu nehmen. Die sondergesetzlichen Wasserverbände sind somit öffentlich-rechtliche Genossenschaften im Sinne der üblichen Definition.

29 C. Weller, S. 28.

30 Vgl. speziell für die sondergesetzlichen Wasserverbände: Brüning, ZfW 2004, 129, 132; für Wasserverbände allgemein: Breuer, in: v. Unruh-FG, S. 855, 875; Führ, Selbstverwaltungsrecht, S. 26; C. Weller, S. 29.

31 G. v. 16.10.2006 (BGBl. I S. 2230) zuletzt durch G. v. 10.12.2014 (BGBl. I S. 2085); C. Weller, S. 30.

32 Klein, ZGenW 1957, 145 ff.; Klein/Scheder, ZGenW 1967, 263; C. Weller, S. 30.

33 Vgl. Brüning, ZfW 2004, 129, 132 f.; C. Weller, S. 31 f.

Unmittelbare rechtliche Folgewirkungen ergeben sich hieraus jedoch nicht; die rechtliche Beurteilung des Verbandes selbst und seiner Rechtsbeziehungen zu den Mitgliedern und zu Dritten richtet sich allein nach der gesetzlichen Ausgestaltung.³⁴ Auch die explizite Benennung zweier Verbände als „Genossenschaft“ durch den Gesetzgeber ist für sich ohne Bedeutung und allein historisch bedingt. Dies zeigt auch ein Vergleich des EmscherGG und LNEGG mit den übrigen Verbandsgesetzen, die an den relevanten Stellen – Selbstverwaltungsrecht, Verbandsaufsicht sowie Rechte und Pflichten der Mitglieder – identisch sind. Es handelt sich mithin lediglich um einen verwaltungsorganisationsrechtlichen Ordnungsbegriff. Und auch insoweit ist die Funktion des Genossenschaftsbegriffs fraglich, da er nicht wesentlich über den allgemeinen Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaft hinausgeht.³⁵

1.1.3 Die historische Entwicklung der sondergesetzlichen Wasserverbände

Eine Auseinandersetzung mit dem Recht der sondergesetzlichen Wasserverbände setzt die Einbeziehung der historischen Wurzeln und insbesondere der Motive für ihre Gründung voraus. Daher soll im Folgenden ein kurzer Überblick über die Geschichte der sondergesetzlichen Wasserverbände gegeben werden.

Etwa ab 1850 begann auf der Grundlage der günstig gelegenen, vielfach sogar oberflächig zutage tretenden Kohlevorkommen die rasante Entwicklung von Bergbau und Industrie im rheinisch-westfälischen Industriegebiet. Eine Region, die bis dahin sehr ländlich geprägt war, entwickelte sich innerhalb weniger Jahrzehnte zum Zentrum der deutschen Schwerindustrie. Damit einher ging ein enormes Bevölkerungswachstum: Kleinstädte und Landgemeinden wuchsen innerhalb kurzer Zeit zu Städten mit z. T. mehreren hunderttausend Einwohnern.³⁶ Mit dem Bevölkerungswachstum und der Industrialisierung stiegen zum einen der Wasserbedarf und -verbrauch, zum anderen die Abwasserproduktion in ganz erheblichem Ausmaß. Weil die Abwasserbeseitigung durch nahezu ungeklärte Einleitung in die fließenden Gewässer erfolgte und die Selbstreinigungskraft der Flüsse zum Teil zusätzlich durch erhebliche Wasserentnahmen geschwächt war, kam es innerhalb kurzer Zeit zu einer starken Belastung der Gewässer.³⁷ Hinzu traten die besonderen wasserwirtschaftlichen Folgen des Bergbaus: Bergsenkungen durch den Kohleabbau verursachten schwere Abfluss-Störungen, die Gewässer flossen nicht mehr ab oder kehrten sogar ihre Fließrichtung um. Bäche und Flüsse ufereten aus, bei Hochwasser überschwemmten sie ganze Stadtteile. Es kam zur Bildung von Senkungssümpfen, in denen sich der Abwasserschlamm absetzte und in Fäulnis geriet. Cholera-, Ruhr- und Typhuserkrankungen vor allem im westlichen Ruhrgebiet waren unmittelbare Folge dieser Zustände.³⁸

Um dieser immensen wassermengen- und wassergütewirtschaftlichen Herausforderungen Herr zu werden, insbesondere um eine kontinuierliche Vorflut sicherzustellen und um die Interessenkonflikte vor allem zwischen Wasserversorgern und Abwassereinleitern einerseits sowie zwischen Ober- und Unterliegern andererseits auszugleichen, hielt man eine gesamtheitliche Bewirtschaftung der betroffenen Flussgebiete für notwendig. Eine Übertragung der wasser-

³⁴ C. Weller, S. 35.

³⁵ Ausführlich C. Weller, S. 31 ff.

³⁶ Nisipeanu, in: Ruhrverband, S. 185, 186; Ramshorn, Die Emschergenossenschaft, in: Fünfzig Jahre Emschergenossenschaft, S. 31, 36 ff.

³⁷ Nisipeanu, in: Ruhrverband, S. 185, 186; Löwer, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12, Rn. 16.

³⁸ Ramshorn, Die Emschergenossenschaft, in: Fünfzig Jahre Emschergenossenschaft, S. 31, 36 ff.; Hanke, Kein schöner Land, S. 8, 10 f.; Löwer, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 16; vgl. auch Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, Einleitung Rn. 4, § 80 Rn. 1 ff.

wirtschaftlichen Aufgaben auf die Gemeinden kam vor diesem Hintergrund schon deshalb nicht in Betracht, weil die Flussgebiete über die kommunalen Gebietsgrenzen hinausgingen. Darüber hinaus hielt man die Gemeinden ohnehin für institutionell und finanziell überfordert.³⁹ Weil die Beteiligten von vornherein umfassend in die Problemlösung und auch in die Finanzierung einbezogen werden sollten, schied eine Aufgabenerledigung unmittelbar durch staatliche Behörden aus.⁴⁰

Stattdessen wurde die Organisationsform der Selbstverwaltungskörperschaft gewählt,⁴¹ um eine möglichst wirtschaftliche Arbeitsweise, eine flexible Anpassung an die Dynamik des Industriegebietes und einen engen Kontakt mit den technischen und wirtschaftlichen Kräften des jeweiligen Raumes sicherzustellen.⁴² Zwar blickten Selbstverwaltungskörperschaften im Wasserverbandsrecht bereits auf eine lange Tradition zurück; gleichwohl gab es bis dato keine vergleichbar große Organisation, die als Vorbild hätte dienen können. Das geltende „Gesetz betreffend die Bildung von Wassergenossenschaften“ (PrWGG) von 1879⁴³ kam als Rechtsgrundlage nicht in Betracht.⁴⁴ Dieses war auf deutlich kleinere Verhältnisse zugeschnitten, seine Vorschriften hätten einen zu engen Rahmen gebildet für eine Genossenschaft, die die Wasserwirtschaft eines sehr großen, industriell stark entwickelten und eng besiedelten Gebietes ordnen sollte, das überdies durch die Einwirkungen des Bergbaus fortgesetzt Veränderungen ausgesetzt war. Umfang und Eigenart des Auftrags sprachen insoweit für eine Genossenschaftsgründung durch Sondergesetz.⁴⁵

Der größte Handlungsbedarf bestand zunächst im Emschertal. Die Emscher, ein relativ kleiner Fluss mit geringem Gefälle, war Hauptvorfluter des Gebietes und hatte neben der Abwasserlast ihres eigenen Einzugsgebietes auch noch aus anderen Flussgebieten zugeleitetes Abwasser zum Rhein abzuführen.⁴⁶

Hierzu wurde durch das preußische „Gesetz betreffend Bildung einer Genossenschaft zur Regelung der Vorflut und zur Abwasserreinigung im Emschergebiet“⁴⁷ vom 14.7.1904 die Emschergenossenschaft gegründet.⁴⁸ Diese hatte für das Verbandsgebiet die Aufgaben der Vorflutregelung und der Abwasserreinigung zu erfüllen sowie die hierzu erforderlichen Anlagen zu unterhalten und zu betreiben. Genossen waren alle kreisfreien Städte und Landkreise, die ganz oder teilweise nach der Emscher oder ihren Nebenläufen entwässerten (§ 1 EmscherG). Die Kostenlast trugen dagegen die „Beteiligten“, das heißt die Gemeinden, die Bergwerke und, soweit sie den in der Satzung vorgeschriebenen Mindestbeitrag erreichten, die gewerblichen Unternehmen, Eisenbahnen und sonstigen Anlagen (§ 6 EmscherG). Dieses außergewöhnliche⁴⁹ partielle Auseinanderfallen von Beteiligten- und Kostenträger-Rolle erklärt sich vor allem durch den Zeitdruck angesichts des dringenden wasserwirtschaftlichen und

39 Vgl. *Nisipeanu*, in: Ruhrverband, S. 185, 190.

40 Vgl. *Reinhardt*, in: Reinhardt/Hasche, WVG, Einleitung Rn. 4.

41 Vgl. ausführlich zu den verschiedenen verwaltungsorganisationsrechtlichen Lösungsansätzen *Nisipeanu*, in: Ruhrverband, S. 185, 192 ff.

42 *Ramshorn*, Die Emschergenossenschaft, in: Fünfzig Jahre Emschergenossenschaft, S. 31, 40.

43 PrGS S. 297, im Folgenden „PrWGG“; vgl. allgemein zur Rechtslage unter dem PrWGG *Sehling*, Die preußischen Wasser- genossenschaften.

44 Drs. Nr. 56 (1904) des preußischen Herrenhauses, S. 202.

45 *Ramshorn*, Die Emschergenossenschaft, in: Fünfzig Jahre Emschergenossenschaft, S. 31, 40.

46 *Dornheim*, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, S. 87; vgl. auch die umfassende Darstellung der wasserwirtschaftlichen Situation im Emschergebiet in Drs. Nr. 28 (1904) des preußischen Herrenhauses, S. 95 ff. (Entwurfsbegründung).

47 PrGS 1904, S. 175, im Folgenden „EmscherG“.

48 Zur Entstehungsgeschichte der Emschergenossenschaft vgl. *Ramshorn*, Die Emschergenossenschaft, in: Fünfzig Jahre Emschergenossenschaft, S. 31, 33 ff.

49 Vgl. Drs. Nr. 56 (1904) des preußischen Herrenhauses, S. 201 f.

seuchenpolizeilichen Handlungsbedarfs.⁵⁰ Um die Beteiligten unmittelbar zu Genossen machen zu können, wäre nach damaliger Ansicht ihre namentliche Aufführung notwendig gewesen;⁵¹ es hätte aber einer jahrelangen Vorarbeit bedurft, allein den Interessentenkreis festzustellen.⁵² Die Verteilung der Genossenschaftslasten erfolgte grundsätzlich nach den durch die veranlagten Beteiligten im Emschergebiet herbeigeführten Schädigungen oder nach den für die Beteiligten zu erwartenden unmittelbaren oder mittelbaren Vorteilen (§ 6 Abs. 2 S. 2 EmscherG).

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der Emschergenossenschaft⁵³ wurde das Emschergenossenschaftsgesetz in der Folgezeit zum Vorbild für die Gründung einer Reihe weiterer Wassergenossenschaften auf sondergesetzlicher Grundlage.⁵⁴ Bei diesen nachfolgenden Verbänden wurde die Aufspaltung in mitbestimmende Genossen und finanzierte Beteiligte aufgehoben; auch die bisher Nur-Beteiligten erhielten den Mitgliederstatus. Die durch das „Entwässerungsgesetz für das linksrheinische Industriegebiet“ vom 29.04.1913⁵⁵ geschaffene Linksniederrheinische Entwässerungsgenossenschaft (LINEG) hatte in ihrem Verbandsgebiet prinzipiell die gleichen Aufgaben, wie sie im rechtsrheinischen Industriegebiet der Emschergenossenschaft zugewiesen waren (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 LINEGG a. F.). Demgegenüber oblag dem durch das Ruhrreinhaltungsgesetz vom 05.06.1913⁵⁶ gegründeten Ruhrverband die Aufgabe der Reinhaltung der Ruhr und ihrer Nebenflüsse (§ 1 Abs. 1 RuhrreinhaltungsG). Der bereits 1899 als Verein auf privatrechtlicher Grundlage gegründete und durch das Ruhrtalsperrengegesetz⁵⁷ in den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts überführte Ruhrtalsperrenverein hatte die ergänzende Aufgabe, das der Ruhr schädlich entzogene Wasser durch die Errichtung und Unterhaltung von Talsperren sowie von Anlagen zur Wasserbeschaffung aus dem Rhein zu ersetzen und eine bessere Ausnutzung der Triebkraft der Ruhr und ihrer Nebenflüsse herbeizuführen (§ 2 Ruhrtalsperrengegesetz). Mitursächlich für die insbesondere im Vergleich zu der Emschergenossenschaft abweichende Aufgabestellung war die Tatsache, dass zwischen Ruhr und Emscher hinsichtlich ihrer wasserwirtschaftlichen Funktion für das rheinisch-westfälischen Industriegebiet eine „Arbeitsteilung“ dergestalt bestand, dass die Ruhr für die Wasserversorgung und die Emscher für die Abwasserbeseitigung nutzbar gemacht wurde.⁵⁸

In der Zeit der Weimarer Republik kam es zu weiteren Neugründungen sondergesetzlicher Verbände: Der im Jahre 1926 durch das Lippegesetz vom 19.01.1926⁵⁹ geschaffene Lippeverband hatte im Gegensatz zu den älteren sondergesetzlichen Verbänden erstmalis umfassende wasserwirtschaftliche Aufgaben, insbesondere die Verwaltung des Wasserschatzes im Genossenschaftsgebiet, Herstellung, Unterhaltung und Betrieb der hierzu erforderlichen Anlagen, die Unterhaltung des Wasserlaufs und der Ufer der Lippe sowie die Erhaltung der Schiffbarkeit der unteren Lippe, die Regelung der Vorflut in der Lippe und ihren Nebenläufen und den Hochwasserschutz sowie – in bestimmtem Umfang – die Reinhaltung der Lippe für landwirtschaftliche und industrielle Zwecke (§ 2 Abs. 1 LippeG).⁶⁰ Durch preußisches Gesetz vom 22.07.1927⁶¹ wurde ferner der Niersverband gegründet, dem die Regelung der Vorflut und des

⁵⁰ Dornheim, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, S. 87 f.

⁵¹ Drs. Nr. 28 (1904) des preußischen Herrenhauses, S. 97.

⁵² Ramshorn, Die Emschergenossenschaft, in: Fünfzig Jahre Emschergenossenschaft, S. 41; Dornheim, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, S. 87 f.

⁵³ Vgl. hierzu Dornheim, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, S. 89.

⁵⁴ Löwer, in Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 17, 22.

⁵⁵ PrGS 1913, S. 251.

⁵⁶ PrGS 1913, S. 305.

⁵⁷ PrGS 1913, S. 317.

⁵⁸ Vgl. dazu noch heute das Fehlen des Versorgungsaspekts im Katalog der Verbandsaufgaben in § 2 Abs. 1 EmscherGG.

⁵⁹ PrGS 1926, S. 13.

⁶⁰ Zur Entstehungsgeschichte des Lippeverbands vgl. Hanke, Kein schöner Land, S. 8 ff.

⁶¹ PrGS 1927, S. 139.

1 | Einleitung

Hochwasserschutzes, die Reinigung des Abwassers und die Reinhaltung der Niers und ihrer Nebenläufe sowie die Unterhaltung der Niers, ihrer Nebenläufe und Ufer oblagen. Der durch preußisches Gesetz vom 08.01.1930⁶² geschaffene Wupperverband hatte zwar einen nahezu identischen Aufgabenkatalog wie der Niersverband; das vornehmlich mit seiner Gründung verfolgte Ziel war eine Erhöhung der durch Abwässer aus Haushalten, Industrie und Gewerbe beeinträchtigten Wasserqualität der Wupper. Darüber hinaus oblagen dem Wupperverband jedoch mit der Verwaltung des gesamten Wasserschatzes der Wupper und ihrer Nebenflüsse sowie dem Ausgleich der Wassernutzungen zugunsten des Trink- und Fabrikationswassers auch wassermengenwirtschaftliche Aufgaben. Zu ihrer Erfüllung wurde die bereits 1896 gegründete Genossenschaft zur Errichtung von Talsperren 1932 aufgelöst, und ihre Anlagen wurden auf den Wupperverband übertragen.

Mit Inkrafttreten der WVVO behielten nur die Emschergenossenschaft, der Ruhrtalsperrenverein, der Ruhrverband, der Lipperverband und die LINEG kraft ausdrücklicher rechtlicher Anordnung ihren sondergesetzlichen Status (§ 192 Abs. 2 WVVO); die übrigen sondergesetzlichen Wasserverbände, in Nordrhein-Westfalen namentlich der Niersverband und der Wupperverband, wurden hingegen dem allgemeinen Recht der WVVO unterstellt.⁶³

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Recht der bestehenden Sonderverbände in nordrhein-westfälisches Landesrecht überführt. Außerdem kam es zur Bildung von drei weiteren sondergesetzlichen Wasserverbänden: Durch Gesetz vom 3.6.1958⁶⁴ wurde der Große Erftverband gegründet. Dieser hatte vornehmlich die außergewöhnlichen wasserwirtschaftlichen Aufgaben wahrzunehmen, die durch den sehr tiefen Tagebau des rheinischen Braunkohlenbergbaus und die hierzu erforderliche Grundwasserabsenkung bedingt waren.⁶⁵ Zu diesem Zweck hatte er insbesondere einem Mangel an Wasser zu begegnen und Maßnahmen zur Sicherung der gegenwärtigen und künftigen Versorgung der Bevölkerung, der Wirtschaft und des Bodens mit Wasser zu planen und durchzuführen, Abwasser unschädlich zu machen und die Vorflut zu erhalten (vgl. § 2 Abs. 1 ErftverbandsG). 1969 übernahm der Große Erftverband die Aufgaben des bereits 1941 gegründeten, seinerseits aus einer Meliorationsgenossenschaft von 1859 hervorgegangenen Kleinen Erftverbandes;⁶⁶ 1985 wurde er durch Gesetzesnovellierung in „Erftverband“ umbenannt.⁶⁷

Im Jahre 1992 erhielt der bereits 1923 als Aggertalsperrengenossenschaft gegründete und 1943 zur Körperschaft des öffentlichen Rechts umgebildete Aggerverband durch das Aggerverbandsgesetz vom 15.12.1992 einen sondergesetzlichen Status.⁶⁸

Die bislang letzte Neugründung betraf den durch das 1990 verabschiedete und 1993 in Kraft getretene Eifel-Rur-Verbandsgesetz geschaffenen Wasserverband Eifel-Rur, in dem 24 kleinere Verbände aufgingen.⁶⁹ 1990 wurden außerdem der Ruhrtalsperrenverein und der Ruhrverband zum neuen Ruhrverband zusammengefasst.⁷⁰ Diesem obliegen nunmehr sowohl die Aufgabe der Wassermengen- als auch die der Wassergütewirtschaft.

62 PrGS 1930, S. 5.

63 Breuer, in: v. Unruh-FG, S. 855, 861.

64 GVBl. NRW 1958, S. 253.

65 Breuer, in: v. Unruh-FG, S. 855, 861.

66 Gesetz vom vom 21. Oktober 1969 (GV. NRW. S. 712)

67 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Großen Erftverband vom 19. März 1985 (GV. NRW. S. 280).

68 Gesetz über den Aggerverband (Aggerverbandsgesetz – AggerVG) vom 15.12.1992, GVBl. NRW.1993 S. 20.

69 Gesetz über den Wasserverband Eifel-Rur (Eifel-Rur-Verbandsgesetz – Eifel-RurVG) vom 07.02.1990, GVBl. NRW.1990 S. 106.

70 Gesetz über den Ruhrverband (Ruhrverbandsgesetz – RuhrVG) vom 07.02.1990, GVBl. NRW.1990 S. 178

Ferner erhielten sowohl der Niers- als auch der Wupperverband ihren sondergesetzlichen Status zurück.⁷¹ Im Zuge dieser Neuordnung des nordrhein-westfälischen Wasserverbandsrechts Anfang der 1990er Jahre wurden zwischen 1986 und 1993 schließlich auch die Gesetze der übrigen sondergesetzlichen Wasserverbände neu gefasst.

Die heutigen Verbandsgesetze weisen eine nahezu identische Struktur auf und stimmen weitgehend sogar in ihrem Wortlaut überein. Insbesondere mit ihren schablonenhaft-identischen Beschreibungen der jeweiligen Verbandsaufgaben verschleiern sie aber die historisch gewachsenen und auch heute noch überaus bedeutsamen Unterschiede hinsichtlich der tatsächlichen Betätigungsfelder der Verbände und spiegeln eine Einheitlichkeit vor, die tatsächlich nicht besteht.⁷²

1.1.4 Wasserwirtschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung der Verbände

Die Verbandsgebiete der sondergesetzlichen Wasserverbände decken ca. zwei Drittel des nordrhein-westfälischen Staatsgebietes ab, insbesondere der Regierungsbezirke Köln, Düsseldorf und Arnsberg, aber auch Teile des Regierungsbezirks Münster; im übrigen Landesgebiet sind vorwiegend Wasser- und Bodenverbände nach dem WVG tätig.⁷³

Insgesamt bewirtschaften die sondergesetzlichen Wasserverbände eine Fläche von 17.000 km², einen Bereich, der 10 Millionen Einwohner umfasst.⁷⁴ Bei einer Gesamteinwohnerzahl in Nordrhein-Westfalen von knapp 18 Millionen sind die Verbände damit für die Abwasserbeseitigung von etwa 60 % der Einwohner zuständig.⁷⁵ Hierzu betreiben sie 304 Kläranlagen mit einer Gesamtausbaugröße von 17 Millionen Einwohnerwerten^{76, 77}. Ferner gehören den Verbänden 29 Talsperren, in denen etwa 1 Milliarde m³ Wasser gestaut wird.⁷⁸ Sie unterhalten eine Gewässerstrecke von insgesamt 17.500 km Länge.⁷⁹

Die Verbände haben zusammen einen jährlichen Umsatz von 1,5 Milliarden Euro sowie ein jährliches Investitionsvolumen von 550 Millionen Euro.⁸⁰

1.2 Gang der Untersuchung

Gemäß § 25 Abs. 1 LippeVG haben die Mitglieder dem Verband die Beiträge zu leisten, die zur Erfüllung seiner Aufgaben und Pflichten, seiner Verbindlichkeiten und zu einer ordentlichen Haushalts- oder Wirtschaftsführung erforderlich sind, soweit andere Einnahmen zur Deckung der Ausgaben des Verbandes nicht ausreichen.

71 Gesetz über den Niersverband (Niersverbandsgesetz – NiersVG) vom 15.12.1992, GVBl. NRW.1993 S. 8; Gesetz über den Wupperverband (Wupperverbandsgesetz – WupperVG) vom 15.12.1992, GVBl. NRW.1993 S. 40

72 Vgl. Breuer, Wasserrecht, Rn. 35.

73 Löwer, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12, Rn. 36; Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 1.

74 Seeliger, in: Reinhardt/ Hasche, WVG, § 80 Rn. 1.

75 Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 1.

76 Einwohnerwerte sind die Summe aus Einwohnerzahl und Einwohnergleichwerten. Der Einwohnergleichwert bezeichnet die entsprechende Menge des Schmutzwassers der gewerblichen Einleiter, vgl. Ebbing, Die Abwälzung wasserverbandlicher Kosten, S. 3.

77 Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 1.

78 Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 1.

79 Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 1.

80 Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 1.

1 | Einleitung

Bei der Beitragsveranlagung handelt es sich mithin um eine Umlagenfinanzierung der Verbandstätigkeit, das heißt der finanzielle Gesamtbedarf des Verbandes wird grundsätzlich auf die Verbandsmitglieder nach bestimmten Kriterien umgelegt. Hieraus ergibt sich das Untersuchungsprogramm: Nach der Darstellung der rechtlichen Grundlagen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Beitragserhebung werden zunächst das Zustandekommen und die Zusammensetzung des auf die Mitglieder umzulegenden Finanzbedarfs untersucht. Sodann wird der Kreis der Beitragsschuldner, also die Mitgliedschaftsregelung, näher beleuchtet. Den Schwerpunkt der Arbeit bildet sodann die eigentliche Beitragsveranlagung, also die Regelungen über die Umlage des Gesamtbeitragsaufwands auf die Mitglieder. Abschließend wird auf das Konkurrenzverhältnis der Beitragspflicht zu anderen Abgaben und die Vollstreckungsregelung eingegangen.

2. Rechtliche Grundlagen

2.1 Rechtsnatur des Beitrags

2.1.1 Finanzverfassungsrechtliche Einordnung

Die Beitragspflicht zu den sondergesetzlichen Wasserverbänden knüpft gesetzlich unmittelbar an die Mitgliedschaft in dem Verband, nicht aber an einzelne Leistungen desselben gegenüber dem jeweiligen Mitglied an. Dies folgt zunächst aus dem Wortlaut des § 25 Abs. 1 LippeVG („Die Mitglieder haben dem Verband die Beiträge zu leisten, die (...) erforderlich sind“), der voraussetzungslos eine Beitragspflicht der Mitglieder statuiert. Hieran knüpft § 26 Abs. 1 LippeVG an, der von einer bestehenden, aus der Statuierung der Beitragspflicht in § 25 Abs. 1 LippeVG resultierenden Beitragslast ausgeht und Maßstäbe für deren Verteilung auf die Mitglieder vorgibt. Neben dem Wortlaut dieser beiden Bestimmungen spricht schließlich auch die systematische Aufspaltung der Begründung der Beitragspflicht der Mitglieder einerseits und der Verteilung der Beitragslast auf die Mitglieder andererseits in zwei getrennte Vorschriften dafür, dass die Beitragspflicht einfachgesetzlich unmittelbar aus der Mitgliedschaft folgt.⁸¹ Fraglich ist, wie solche „Beiträge“, die dem Grunde nach an die Mitgliedschaft in einer öffentlich-rechtlichen Zwangskörperschaft anknüpfen und der Finanzierung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung dienen, finanzverfassungsrechtlich zu qualifizieren sind.

Zwar steht die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der bestehenden sondergesetzlichen Wasserverbände und ihrer Beitragsfinanzierung im Ergebnis außer Zweifel.⁸² Auch gibt es keinen *Numerus clausus* der Abgabeformen. Sollte sich der Mitgliedsbeitrag aber einer der „klassischen“ Abgabeformen zuordnen lassen, so könnte man in Bezug auf den Legitimationsgrund für die Abgabenerhebung, die verfassungsrechtlichen Grenzen für die Beitragshöhe sowie die Geltung bestimmter abgabenrechtlicher Strukturprinzipien auf die insoweit bestehenden gesicherten Erkenntnisse zurückgreifen.⁸³

2.1.1.1 Steuer

Zunächst ist zu klären, ob es sich bei den Mitgliedsbeiträgen um steuerliche oder nichtsteuerliche Abgaben handelt:⁸⁴ Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Steuern im Sinne des Grundgesetzes Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.⁸⁵

Problematisch erscheint auf den ersten Blick bereits das Tatbestandsmerkmal der Geldleistung.⁸⁶ Zwar bestimmen die Verbandsgesetze ausdrücklich, dass die Mitgliedsbeiträge in Geld-

81 Eine Durchbrechung der unmittelbaren Verknüpfung von Mitgliedschaft und Beitragspflicht bildet allein die sog. nachlaufende Beitragsveranlagung, vgl. hierzu 5.7.

82 BVerfG, Urt. v. 29.07.1959, Az.: 1 BvR 394/58, BVerfGE 10, 89; BVerfG, Beschl. v. 05.12.2002, Az.: 2 BvL 5/98, 2 BvL 6/98, BVerfGE 107, 59; Dürner/Faßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 13 f.

83 Vgl. Axer, GewArch 1996, 453, 454; Tettlinger, in: Kruse-FS, S. 79, 82 f.

84 Für eine Klassifizierung als Steuer einzig: Eyben, Die Abgabenform des Beitrags, S. 171; Vogel, DVBl. 1958, 491, 491 ff.; anders jetzt: Vogel/Waldhoff, BK, vor Art. 104a-115, Rn. 427 f.

85 BVerfG, Beschl. v. 12.10.1978, Az.: 2 BvR 154/74, BVerfGE 49, 343, 353 ff.

86 Vgl. näher zum Begriffselement der Geldleistung: Vogel/Waldhoff, BK, GG, Bd. 10, vor Art. 104a-115, Rn. 374.

leistungen bestehen,⁸⁷ gemäß § 25 Abs. 3 Eifel-RurVG und gemäß § 33 Abs. 3 Erft-VG kann der Vorstand allerdings bei der Unterhaltung von Gewässern die Abgeltung von Beiträgen durch Dienst-, Werk- oder Sachleistungen zulassen. Für Dienst- (Art. 12 Abs. 2, 12a i.V.m. 80a und 73 Nr. 1 GG) und Sachleistungen (Art. 14 i.V.m. 74 Nr. 14 GG) aber enthält das Grundgesetz eigene Gesetzgebungskompetenzen. Vor dem Hintergrund der ausdrücklichen Anordnung in § 25 Abs. 2 S. 1 Eifel-RurVG und § 33 Abs. 2 S. 1 Erft-VG ändert dies jedoch an dem grundsätzlichen Charakter des Verbandsbeitrags als Geldleistungsschuld nichts. Dienst-, Werk- und Sachleistungen können vielmehr lediglich im Einzelfall – erfüllungshalber – zugelassen werden.

Um eine Steuer handelt es sich jedoch aus anderen Gründen nicht: Der Verbandsbeitrag dient zwar wie die Steuer der Deckung des globalen unspezifizierten Finanzbedarfs einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Im Unterschied zur Steuer repräsentiert diese aber nicht die Allgemeinheit, sondern hat besondere Mitgliedschaftsvoraussetzungen und eine begrenzte Aufgabenstellung.⁸⁸ Die Aufgabenerfüllung liegt im besonderen Interesse der Verbandsmitglieder, der Verbandsbeitrag kommt diesen damit, wenn nicht ausschließlich, so doch vorrangig zugute.⁸⁹ Der Verbandsbeitrag hat insoweit Sonderlastcharakter und wird nicht voraussetzungslös geschuldet.⁹⁰

2.1.1.2 Vorzugslast

Vorzugslasten – Gebühren und Beiträge – werden im Gegensatz zu den Steuern nicht voraussetzungslös geschuldet, sondern sind Gegenleistung für eine individuell zurechenbare Leistung des Staates.⁹¹

2.1.1.2.1 Gebühr

Das Bundesverfassungsgericht definiert Gebühren als öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.⁹² Nach überwiegender Auffassung können Gebühren zum einen aufgrund der Gewährung eines individuell zugewandten Vorteils, zum anderen aber auch zum Ausgleich von Kosten, die der Einzelne individuell zurechenbar verursacht hat, erhoben werden.⁹³ Beide Elemente – Vorteil und Kostenverursachung – finden sich auch in den Verbandsgesetzen wieder und zwar sowohl in der Mitgliedschaftsregelung als auch bei dem Beitragsmaßstab. In Abgrenzung zum finanzrechtlichen Beitrag stellt die Gebühr den Ausgleich für einen Vorteil dar, den der Pflichtige tatsächlich in Anspruch genommen hat, während der Beitrag Ausgleich ist für die rechtliche und tatsächliche

87 §§ 25 Abs. 2 S. 1 AggerVG, 25 Abs. 2 S. 1 Eifel-RurVG, 24 Abs. 2 S. 1 EmscherGG, 33 Abs. 2 S. 1 ErftVG, 25 Abs. 2 S. 1 LINEGG, 25 Abs. 2 S. 1 LippeVG, 25 Abs. 2 S. 1 NiersVG, 25 Abs. 2 S. 1 RuhrVG, 25 Abs. 2 S. 1 WupperVG.

88 Vgl. Axer, GewArch 1996, 453, 455; Tettinger, in: Kruse-FS, 79, 83 f.

89 Vgl. Axer, GewArch 1996, 453, 455.

90 Isensee, Umverteilung, S. 37 ff.; P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, HStR, § 92 Rn. 16; i. E. ebenfalls gegen die Steuereigenschaft: Rapsch, DÖV 1987, 793, 796; Tettinger, in: Kruse-FS, S. 79, 84; C. Weller, S. 161 f.; die Gegenauffassung tritt heute nur noch Eyben, Die Abgabeform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, S. 168 ff., 171.

91 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105, Rn. 12.

92 BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979, Az.: 3 K 1519/74, BVerfGE 50, 217, 226; BVerfG, Beschl. v. 12.02.1989, Az.: 1 BvL 1/89, BVerfGE 85, 337, 346; BVerfG, Beschl. v. 10.03.1998, Az.: 1 BvR 178/97, BVerfGE, 97, 332, 345; BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, Az.: 2 BvL 9/98, NVwZ 2003, 715, 715; BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, Az.: 2 BvR 2374/99, NVwZ 2004, 1477, 1479; BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, Az.: 2 BvR 2335, 2391/95, DVBl. 2005, 1040, 1041.

93 Grundlegend Vogel, in: Geiger-FS, S. 518, 525 ff.; Heun, in: Dreier, GG, Art. 105, Rn. 19; Jachmann, in: MKS, GG, Bd. 3, Art. 105 Rn. 9 f.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105, Rn. 13.

Möglichkeit, einen Vorteil in Anspruch zu nehmen.⁹⁴ Die Verknüpfung zwischen Aufwand und Zahlungspflicht ist insofern bei dem Beitrag gegenüber der Gebühr gelockert.⁹⁵

Vor diesem Hintergrund scheitert die Klassifizierung der Wasserverbandsbeiträge als Gebühr schon am Vorteilsbegriff der Sondergesetze; so ist für den Beitragsmaßstab ausdrücklich angeordnet, dass die bloße Möglichkeit, die Maßnahmen des Verbandes zweckmäßig oder wirtschaftlich auszunutzen, ausreichend ist, § 26 Abs. 1 S. 2, 2. Alt. LippeVG; zu einer tatsächlichen Inanspruchnahme der Verbandsunternehmen muss es nicht kommen.⁹⁶

2.1.1.2.2 Beitrag

Fraglich ist jedoch, ob es sich bei den Verbandsbeiträgen um Beiträge im technischen Sinne handelt.⁹⁷ So klassifizieren der 1. und der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts die Beiträge zu den berufsständischen⁹⁸ und den Wirtschaftskammern⁹⁹ sowie zu den verfassten Studiendenenschaften¹⁰⁰ in ständiger Rechtsprechung als „Beiträge im rechtlichen Sinne“.¹⁰¹ Die Kammer- und Semesterbeiträge seien Gegenleistung für den Vorteil, den das Mitglied aus der Zugehörigkeit zu der jeweiligen Körperschaft, insbesondere aus der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben durch die Kammer¹⁰² bzw. aus der Möglichkeit, die im Interesse der studentischen Mitglieder liegenden Dienste der Studentenschaft in Anspruch zu nehmen,¹⁰³ ziehe. Dementsprechend sei insbesondere das Äquivalenzprinzip zu beachten.¹⁰⁴ Jedoch sei nicht erforderlich, dass sich der Nutzen dieser Tätigkeit bei dem einzelnen Mitglied in einem unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil messbar niederschlage.¹⁰⁵ Anders ausgedrückt: Zwischen dem Erhebungsanlass und dem Vorteil des Pflichtigen soll bei den Verbandsbeiträgen nur ein mittelbarer Zusammenhang bestehen, der sich zu einer bloßen Vermutung oder Fiktion des Vorteils verflüchtigen könne.¹⁰⁶ Sehr ähnlich klassifiziert der Bundesgerichtshof die Beiträge zu den Notarkammern: Einerseits bezeichnet er sie als Beiträge im rechtlichen Sinne, auf die insbesondere das Äquivalenzprinzip anzuwenden sei,¹⁰⁷ andererseits reiche es für die Rechtfertigung der Mitgliedsbeiträge aus, wenn den Mitgliedern Maßnahmen zugutekämen, die auf die Wahrung der Gesamtbelange des Berufsstandes gerichtet seien; ob dem einzelnen Mitglied ein konkreter Nutzen erwachse, sei nicht entscheidend.¹⁰⁸

94 Heun, in: Dreier, GG, Art. 105, Rn. 20; Vogel/Waldhoff, in: BK, GG, Bd. 11, vor Art. 104a-115, Rn. 416; jedoch ist die Abgrenzung in der Praxis nicht immer trennscharf möglich, vgl. Vogel/Waldhoff, in: BK, GG, Bd. 11, vor Art. 104a-115, Rn. 416.

95 Heun, in: Dreier, GG, Art. 105, Rn. 20; Vogel/Waldhoff, in: BK, GG, Bd. 11, vor Art. 104a-115, Rn. 416.

96 Vgl. für die WVVO: Feuchthofen, ZFW 1985, 81, 85; Rapsch, WVVO, vor § 78 Rn. 18; C. Weller, S. 163; ähnlich für den Kammerbeitrag Axer, GewArch 1996, 453, 455.

97 Für eine Klassifizierung von Verbandsbeiträgen allgemein als Beitrag: Klein, DVBl. 1959, 315, 319 („Beitrag im weiteren Sinne“); Mache, GewArch 1986, 153; Lynker, Körperschaft, S. 106; grundsätzlich auch Ubber, Beitrag, S. 309 ff.

98 BVerwG, Urt. v. 26.01.1993, Az.: 1 C 33.89, BVerwGE 92, 24, 26.

99 BVerwG, Urt. v. 21.07.1998, Az.: 1 C 32.97, BVerwGE 107, 169, 176; BVerwG, Urt. v. 26.06.1990, Az.: 1 C 45/87, NVwZ 1990, 1167, 1167.

100 BVerwG, Urt. v. 12.05.1999, Az.: 6 C 14.98, BVerwGE 109, 97, 110.

101 Grundlegend BVerwGE 39, 100, 107, dort aber noch „Beiträge im weiteren Sinne“.

102 BVerwG, Urt. v. 21.07.1998, Az.: 1 C 32.97, BVerwGE 107, 169, 176; BVerwG, Urt. v. 26.01.1993, Az.: 1 C 33.89, BVerwGE 92, 24, 26; BVerwG, Urt. v. 26.06.1990, Az.: 1 C 45/87, NVwZ 1990, 1167, 1167.

103 BVerwG, Urt. v. 12.05.1999, Az.: 6 C 14.98, BVerwGE 109, 97, 110.

104 BVerwG, Urt. v. 26.01.1993, Az.: 1 C 33.89, BVerwGE 92, 24, 26; BVerwG, Urt. v. 26.06.1990, Az.: 1 C 45/87, NVwZ 1990, 1167, 1167.

105 BVerwG, Urt. v. 21.07.1998, Az.: 1 C 32.97, BVerwGE 107, 169, 176; BVerwG, Urt. v. 26.06.1990, Az.: 1 C 45/87, NVwZ 1990, 1167, 1167.

106 BVerwG, Urt. v. 25.11.1971, Az.: I C 48.65, BVerwGE 39, 100, 107.

107 BGH, Beschl. v. 08.07.2002, Az.: NotZ 25/01, NJW 2002, 3026, 3026; BGH, Beschl. v. 25.11.1996, Az.: NotZ 8/96, NJW 1997, 1239, 1241; BGH, Beschl. v. 30.07.1990, Az.: NotZ 2/90, NJW 1991, 2290, 2291.

108 BGH, Beschl. v. 25.11.1996, Az.: NotZ 8/96, NJW 1997, 1239, 1241; BGH, Beschl. v. 30.07.1990, Az.: NotZ 2/90, NJW 1991, 2290, 2291; dementsprechend soll für die Anwendung des Äquivalenzprinzips nicht der individuell-konkret bei dem einzelnen Mitglied eintretende, messbare Vorteil maßgebliche sein, sondern der Vorteil, der allen Kammerangehörigen durch die Tätigkeit der Notarkammer erwächst, BVerwG, Urt. v. 25.11.1971, Az.: I C 48.65, BVerwGE 39, 100, 107.

Dieser Rechtsprechung wird von Teilen des Schrifttums zu Recht entgegengehalten, durch eine derartige Aufweichung des Vorteilserfordernisses im Rahmen des Beitragsbegriffs verliere dieser seine Unterscheidungskraft.¹⁰⁹ Gerade die Verknüpfung von individuellem wirtschaftlichen Vorteil und Abgabepflicht sei das charakteristische Merkmal des Beitrags als Vorzugslast.¹¹⁰ Darüber hinaus ist die Abhängigkeit des Beitrags von der Gewährung eines individuellen Vorteils aber auch Rechtfertigungsgrund für den mit der Abgabenerhebung verbundenen Grundrechtseingriff sowie – als maßgebliches Abgrenzungskriterium gegenüber dem Steuerbegriff – legitimierendes Element gegenüber den mit der Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe verbundenen Beeinträchtigungen der grundgesetzlichen Finanzverfassung (Art. 104a – 108 GG) sowie des Verfassungsgrundsatzes der Vollständigkeit des Haushaltsplans.¹¹¹ Eine Klassifizierung als – verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklicher – Beitrag bei gleichzeitiger Aufweichung des maßgeblichen Legitimationskriteriums ist damit auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht bedenklich.¹¹²

Lehnt man mit dieser Begründung eine Ausweitung des klassischen Beitragsbegriffs ab, so bleibt die Frage, ob Verbandsbeiträge als „echte“ Beiträge im rechtlichen Sinne qualifiziert werden können: Dies wird von weiten Teilen des Schrifttums mit der Begründung verneint, das Verbandsmitglied erhalte für seinen Verbandsbeitrag keine individualisierbare Gegenleistung.¹¹³ Bei näherem Hinsehen verbergen sich hinter diesem Einwand zwei verschiedene Aspekte, nämlich zum einen, dass der Verbandsbeitrag nicht aus Anlass einer einzelnen Leistung erhoben werde, sondern der Verband vielmehr eine Vielzahl unterschiedlicher Tätigkeiten ausführe, die durch einen einheitlichen Verbandsbeitrag abgegolten würden,¹¹⁴ der Verbandsbeitrag diene also nicht der Abgeltung einer einzelnen Verwaltungsleistung, sondern der Deckung des globalen unspezifizierten Finanzbedarfs der Körperschaft¹¹⁵ (fehlende Individualisierbarkeit der Gegenleistung); zum anderen, dass die Leistungen des Verbandes nicht gegenüber dem einzelnen Mitglied, sondern lediglich gegenüber der Gesamtheit der Mitglieder erbracht würden (fehlende Individualisierbarkeit des Leistungsempfängers)¹¹⁶.

Der erstgenannte Gesichtspunkt kann im Ergebnis nicht maßgeblich sein: Zwar ist das Leistungsspektrum bei den praktisch relevantesten kommunalen Beiträgen (Erschließungs-, Straßenausbau- und Anschlussbeiträgen) nicht sehr vielgestaltig. Allerdings ist die Einheitlichkeit der staatlichen Leistung ebenso wenig wie deren Einmaligkeit Begriffselement der Vorzugslast; auch diese kann grundsätzlich für ein Bündel verschiedener Leistungen erhoben werden.

Fraglich ist aber, ob auch die Erhebung von Verbandsbeiträgen – wie der Beitrag im technischen Sinne¹¹⁷ – eine individuell zurechenbare Leistung der Körperschaft gegenüber dem einzelnen

109 Axer, *GewArch* 1996, 453, 456; *Tettinger*, in: Kruse-FS, S. 79, 86.

110 Axer, *GewArch* 1996, 453, 456; *Tettinger*, in: Kruse-FS, S. 79, 86; *Vogel/Waldhoff*, in: BK, vor Art. 104a-115, Rn. 427; *Tettinger*, Kammerrecht, S. 200 f., für den die Klassifizierung als Beitrag bei gleichzeitigem Verzicht auf einen individuell nachweisbaren Vorteil „nicht ohne gedankliche Widersprüchlichkeit“ ist; nach *Isensee*, in: Geck-GS, S. 355, 374, führen Versuche, den Verbandsbeitrag durch krampfhafte Konstruktion eines individuellen Vorteils als Beitrag im engeren Sinne zu qualifizieren, „zu gewaltmäßigen Dehnungen und Verbiegungen der Beitragsstrukturen“.

111 Vgl. *Ubber*, Beitrag, S. 321 ff.; Axer, *GewArch* 1996, 453, 456.

112 Ähnlich *Rieger*, in *Kluth*, Handbuch des Kammerrechts, § 13 Rn. 29.

113 F. *Kirchhof*, Grundriß des Steuer- und Abgabenrechts, Rn. 252; *Tettinger*, Kammerrecht, S. 201; Axer, *GewArch* 1996, 453, 456; *Merk*, Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe im öffentlichen Recht, S. 51 f.

114 *Isensee*, in: Nichtsteuerliche Abgaben, S. 435, 448; *Tettinger*, in: Kruse-FS, S. 79, 86 f.; *Eyben*, Die Abgabeform des Beitrags, S. 169 f.

115 *Isensee*, in: Nichtsteuerliche Abgaben, S. 435, 448; *Isensee*, in: Geck-GS, S. 355, 374; *Patzig*, DÖV 1981, 729, 736; *Tettinger*, in: Kruse-FS, S. 79, 86 f.

116 *Isensee*, in: Geck-GS, S. 355, 374 f.

117 *Isensee*, in: Geck-GS, S. 355, 374; *Tettinger*, in: Kruse-FS, S. 79, 85; *Vogel*, in: Geiger-FS, S. 518, 533 f.; *Jachmann*, in: *MKS*, GG, Art. 105 Rn. 9; *Drömann*, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, S. 247, Fn. 233; *Merk*, Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe im öffentlichen Recht, S. 45 ff., 94.

Mitglied voraussetzt.¹¹⁸ Hinsichtlich des Grades der Verknüpfung von staatlicher Leistung und Gegenleistung besteht ein Stufenverhältnis zwischen den einzelnen Abgabeformen. Vor allem in der Finanzwissenschaft wird insoweit entsprechend dem „Äquivalenzgrad“ zwischen Abgabepflicht und Nutzen der Abgabepflichtigen unterschieden zwischen personenindifferenten Abgaben, bei denen der Nutzen der staatlichen Tätigkeit jedermann zugute kommt (Steuer), kollektiv-äquivalenten Abgaben, bei denen der Leistungsnutzen bzw. Vorteil einer Gruppe zugute kommt (z. B. Sonderabgabe) und individual-äquivalenten Abgaben, die einzeln nützlich sind (Gebühr und Beitrag).¹¹⁹ Vor diesem Hintergrund spricht insbesondere ein Vergleich mit den Finanzierungssonderabgaben gegen die These, dass auch Verbandsbeiträge dem Mitglied einen individuellen Nutzen bringen müssen: Genügen dort eine Gruppenverantwortlichkeit und nachfolgend eine gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens,¹²⁰ so muss dies für die – regelmäßig funktionsäquivalenten¹²¹ – Verbandsbeiträge „erst recht“ gelten: Denn diese stellen mit Blick auf das Übermaßverbot den geringeren Eingriff, das mildere Mittel dar: Im Gegensatz zu dem Schuldner einer Sonderabgabe hat das Verbandsmitglied mitgliedschaftlichen Einfluss auf die Abgabenerhebung und die konkrete Verwendung des Abgabeaufkommens.¹²² Anders als der Beitrag setzt ein Verbandsbeitrag somit von Verfassungs wegen keinen individuellen Mitgliedervorteil voraus. Die Verbandsbeiträge sind somit nicht als Beiträge im technischen Sinne zu qualifizieren.

2.1.1.3 Sonderabgabe

Obwohl vom Grundgesetz an keiner Stelle erwähnt und von Teilen der Literatur noch immer grundsätzlich in Frage gestellt¹²³, hat das Bundesverfassungsgericht die Sonderabgaben als weitere Gruppe öffentlicher Abgaben etabliert.¹²⁴ Wenn gleich sich hinter dem Begriff ein überaus heterogenes Konglomerat verschiedener Geldleistungspflichten verbirgt, behandelt das Bundesverfassungsgericht sie gleichwohl grundsätzlich als eigenen Abgabetyp¹²⁵ und nicht lediglich als Auffangtatbestand für sämtliche bisher nicht typisierten Sonderlasten.¹²⁶ Es unterscheidet lediglich zwischen Sonderabgaben mit Finanzierungszweck¹²⁷ („gruppennützige Sonderabgaben“, „Finanzierungssonderabgaben“ oder „Sonderabgaben im engeren Sinne“) und solchen ohne Finanzierungszweck („Lenkungsabgaben“ oder „Sonderabgaben im weiteren

118 So *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 312 ff., 315 ff.; *Stober*, in: Wolff/Bachof/Stober, Bd. 1, § 42, Rn. 57.

119 *Drömann*, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, S. 244 ff.

120 Zwar entgelten Sonderabgaben keine staatliche Gegenleistung im engeren Sinne; sie werden vielmehr voraussetzunglos geschuldet. Durch die „gruppennützige Verwendung“ des Abgabeaufkommens entsteht jedoch eine Art nachgelagerter Gegenleistungsbezug (*Heun*, DVBl. 1990, 666, 675; *ders.*, in: *Dreier*, GG, Art 105, Rn. 28). Auch das Bundesverfassungsgericht spricht von einer „Art Gegenleistung“, die die Schuldner von Finanzierungssonderabgaben erhalten, BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, Az.: 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, 316.

121 *Oebbecke*, VVDStRL 62 (2003), 366, 396; *F. Kirchhof*, UTR 7, S. 113.

122 Vgl. *F. Kirchhof*, UTR 7, S. 113.

123 *P. Kirchhof*, HStR IV, § 88, Rn. 223, Rn. 226; *Puwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 102, 138; *Siekmann*, in: *Sachs*, GG, vor Art. 104a, Rn. 147 ff.

124 Grundlegend: BVerfG, Urt. v. 10.12.1980, Az.: 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274, 316; BVerfG, Urt. v. 26.05.1981, Az.: 1 BvL 56/78, 1 BvL 57/78, 1 BvL 58/78; BVerfGE 57, 139, 166; BVerfG, Urt. v. 06.11.1984; Az.: 2 BvL 19/83, 2 BvL 20/83, 2 BvR 363/83, 2 BvR 491/83; BVerfGE 67, 256, 274 f.

125 BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990, Az.: 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87, BVerfGE 82, 159; *Heun*, DVBl. 1990, 666; *Wernsmann*, Verhaltenslenkung, S. 458 f.

126 So aber *P. Kirchhof*, ZIP 1984, 1428 („Auffangtatbestand“); *Pietzcker*, DVBl. 1987, 774, 780 („Restkategorie“); ähnlich auch *Rottländer*, Sonderabgaben, S. 22; *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben, S. 86 f.

127 Wobei der Finanzierungszweck wie bei der Steuer auch lediglich Nebenzeichen sein kann, BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, Az.: 2 BvL 19/83, 2 BvL 20/83, 2 BvR 363/83, 2 BvR 491/83, BVerfGE 67, 256, 278; BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990; Az.: 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87; BVerfGE 82, 159, 180; *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben, S. 23; anders der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts in BVerfG, Urt. v. 26.05.1981, Az.: 1 BvL 56, 57, 58/78, BVerfGE 57, 139, 167.

Sinne“).¹²⁸ Letztere stehen in einem schwächeren Konkurrenzverhältnis zur Steuer als Erstere, weshalb das Bundesverfassungsgericht hier weniger strenge Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung stellt.¹²⁹ Verbandsbeiträge dienen definitionsgemäß der Finanzierung der Aufgabenerfüllung des Verbands; wenn sie dem Sonderabgabenbegriff unterfielen, so wären sie jedenfalls Sonderabgaben im engeren Sinne.

Eine Definition der Sonderabgabe im engeren Sinne lässt sich auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht entnehmen; es vermeintigt vielmehr Begriffsmerkmale und Rechtmäßigkeitsanforderungen von Sonderabgaben.¹³⁰ Zulässige Sonderabgaben werden danach zur Verfolgung eines besonderen Sachzwecks, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, von einer vorgefundenen, von der Allgemeinheit abgrenzbaren homogenen Gruppe erhoben; zwischen dieser Gruppe und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck muss eine spezifische Sachnähe bestehen („Finanzierungsverantwortlichkeit“). Ferner muss eine sachgerechte Verknüpfung zwischen der von der Sonderabgabe bewirkten Belastung und der mit ihr finanzierten Begünstigung bestehen, die durch die Verwendung zugunsten der belasteten Gruppe hergestellt wird („gruppennützige Verwendung“).¹³¹ Finanzierungssonderabgaben sind schließlich wegen ihrer Nähe zur Steuer nur ausnahmsweise zulässig; sie müssen fortwährend daraufhin überprüft werden, ob die Erhebungsvoraussetzungen nach wie vor vorliegen.¹³²

Sonderabgaben und Verbandsbeiträge weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf. Beide Abgaben sind auf eine Sachgesetzgebungskompetenz gestützt, fließen in einen Parafiskus, belasten im Gegensatz zur Steuer nicht die Allgemeinheit, sondern eine bestimmte Gruppe, und beide Abgaben entgelten keine Gegenleistung im engeren Sinne, haben aber dennoch einen gewissen Gegenleistungsbezug.¹³³

Entscheidende Unterschiede ergeben sich jedoch hinsichtlich des Merkmals der „gruppennützigen Verwendung“ des Abgabenaufkommens: Bei der Sonderabgabe wird das Abgabenaufkommen zunächst abstrakt von seiner späteren Verwendung erhoben. Für welche konkreten Maßnahmen und Projekte es später gruppennützig eingesetzt wird, steht im Erhebungszeitpunkt regelmäßig noch nicht fest. Auch kann gegebenenfalls eine erhebliche Zeitspanne zwischen der Einnahme und der nachfolgenden gruppennützigen Verwendung liegen. Mitgliedsbeiträge sind demgegenüber als regelmäßige Einnahmequelle in den Haushalt der sie erhebenden Körperschaft eingestellt und dienen der Finanzierung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung eines – des zurückliegenden oder des kommenden – Haushalts- oder Wirtschaftsjahres; sie decken somit zum einen einen konkreten, nämlich den sich aus dem im Erhebungszeitpunkt schon feststehenden Haushalts- oder Wirtschaftsplan ergebenden Finanzbedarf und werden zum anderen zeitnah eingesetzt. Außerdem sind die Mitglieder im Gegensatz zu den Schuldern einer Sonderabgabe nicht lediglich auf eine „gruppennützige Verwendung“ des Abgabenaufkommens durch staatliche Stellen angewiesen, sondern sie haben – im Rahmen des gesetzlichen

128 BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, Az.: 2 BvL 19/83, 2 BvL 20/83, 2 BvR 363/83, 2 BvR 491/83, BVerfGE 67, 256, 277 f.; BVerfG, Urt. v. 26.05.1981, Az.: 1 BvL 56, 57, 58/78, BVerfGE 57, 139, 167; Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 431.

129 Insbesondere verzichtet es auf die Kriterien der Gruppenverantwortung kraft Sachnähe und der Gruppennützigkeit der Abgabeverwendung; vgl. Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 105, Rn. 27.

130 Axer, GewArch 1996, 453, 456.

131 BVerfG, Urt. v. 06.11.1984, Az.: 2 BvL 19/83, 2 BvL 20/83, 2 BvR 363/83, 2 BvR 491/83, BVerfGE 67, 256, 276 f.; BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990; Az.: 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87; BVerfGE 82, 159, 180 f.

132 BVerfG, Beschl. v. 31.05.1990; Az.: 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87; BVerfGE 82, 159, 181.

133 Für eine Qualifikation von Mitgliedsbeiträgen als Sonderabgaben: Merkt, Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe im öffentlichen Recht, S. 45–54, 84–94; C. Weller, S. 166 f. („zulässige Form von Sonderabgaben“); für eine Trennung allein aus Gründen der Begriffsklarheit: Heun, DVBl. 1990, 666, 676; Richter, Sonderabgaben, S. 47; Rottländer, Sonderabgaben, S. 18.

Aufgabenkatalogs der Körperschaft – durch Ausübung ihrer Mitgliedschaftsrechte selbst unmittelbar Einfluss auf die konkrete Mittelverwendung.¹³⁴

Versteht man unter der „Sonderabgabe“ mit der herrschenden Meinung einen eigenen Abgabentyp und nicht lediglich ein Auffangbecken für sämtliche Abgaben, die nicht Steuer oder Vorzugslast sind, so lassen sich die Mitgliedsbeiträge wegen der aufgezeigten Unterschiede nicht hierunter fassen.

2.1.1.4 Abgabe eigener Art

Steht fest, dass Mitgliedsbeiträge zu Körperschaften des öffentlichen Rechts keinem der herkömmlichen Abgabentypen zuzuordnen sind, so verbleibt nur noch die Klassifizierung als Abgabe eigener Art. Dies entspricht auch der ganz überwiegenden Rechtsprechung zu den Wasserverbänden sowie der wohl herrschenden Literaturmeinung.¹³⁵

2.1.2 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Beitragserhebung

Fraglich ist sodann, was der Erhebungsgrund für diese Abgabe ist, was die Erhebung eines Mitgliedsbeitrags verfassungsrechtlich rechtfertigt.

2.1.2.1 Verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsbedarf

Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben ist unter verschiedenen Gesichtspunkten verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig. Sofern der Abgabenschuldner insoweit Grundrechtsträger ist, greift sie zumindest in die allgemeine Handlungsfreiheit ein.

Darüber hinaus müssen nichtsteuerliche Abgaben gegenüber dem verfassungsrechtlichen Grundsatz gerechtfertigt werden, dass „Einnahmen außerhalb des von der Finanzverfassung erfassten Bereichs nur ausnahmsweise, das heißt unter besonderen Voraussetzungen, erschlossen werden dürfen“ („Prinzip des Steuerstaates“).¹³⁶ Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre ihren Sinn und ihre Funktion, wenn ein Gesetzgeber unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen durch beliebige andere Abgaben die finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln umgehen könnte.¹³⁷ Insoweit bedürfen sie – über die Einnahmeerzielung hinaus oder an deren Stelle – einer besonderen sachlichen Rechtfertigung und sie müssen sich ihrer Art nach von der Steuer deutlich unterscheiden.¹³⁸

Ferner muss dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans und damit der Etathoheit des Parlaments Rechnung getragen werden.¹³⁹ Dieser in Art. 110 GG bzw. Art. 81 Abs. 2 S. 1, 1. Hs. LVerf NRW niedergelegte Grundsatz zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung Parlament und Regierung zu unterstellen.¹⁴⁰ Die Organisation besonderer Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe durch den Gesetzgeber läuft dem zuwider und ist insoweit rechtfertigungsbedürftig.

134 Vgl. auch Axer, GewArch 1996, 453, 457 f.; Tettinger, in: Kruse-FS, S. 79, 93.

135 BVerwG, Urte v. 11.07.2007, Az.: 9 C 1/07, juris Rn. 29; BVerwG, Urte v. 23.05.1973, Az.: IV C. 21.70, BVerwGE 42, 210, 216 f.; Vogel/Waldhoff, in: BK, vor Art. 104a-115 Rn. 428 f.; Patzic, DÖV 1981, 729, 736; Feuchthofen, ZfW 1985, 81, 86; Rapsch, ZfW 1988, 312, 321 f.; Tettinger, Kammerrecht, S. 200 f.; F. Kirchhof, Grundriß des Steuer- und Abgabenrechts, Rn. 252; Axer, GewArch 1996, 453, 458 f.; Siekmann, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 118 ff.

136 BVerfG, Beschl. v. 08.06.1988, Az.: 2 BvL 9/85, 2 BvL 3/86, BVerfGE 78, 249, 267; Vogel, HStR IV, § 87 Rn. 45.

137 Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 16.

138 BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, Az.: 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, 387; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 8.

139 BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, Az.: 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, 388; P. Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 13.

140 BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, Az.: 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, 387; P. Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 15; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 8; Tettinger, in: Tettinger/Löwer, LVerf NRW, Art. 81 Rn. 15 ff.

Schließlich ist die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe als Eingriff in Art. 3 Abs. 1 GG und den hieraus abgeleiteten Grundsatz der Lastengleichheit rechtfertigungsbedürftig.¹⁴¹ Letzteres bedeutet, dass durch Sachgründe besonders gerechtfertigt werden muss, warum gerade der Kreis der Abgabenschuldner herangezogen wird und warum dies gerade in der jeweiligen Höhe geschieht.

2.1.2.2 Meinungsstand

2.1.2.2.1 Beitrag als selbstverständliche Folge der Zwangsmitgliedschaft

Abweichend von der Rechtsprechung zu den Kammern führt das Bundesverwaltungsgericht zu Unterhaltungsverbänden aus, diese seien keine öffentlich-rechtlichen Einrichtungen, die ihren Mitgliedern besondere Vorteile verschaffen wollten, sondern Lastengemeinschaften zur gemeinsamen Erfüllung einer gesetzlichen Unterhaltungspflicht.¹⁴² Die Beiträge seien demnach keine Beiträge im Rechtssinne, sondern davon verschiedene Verbandslasten. Solche Verbandslasten bedürften ungeachtet ihrer (zumindest ungenauen) Bezeichnung als Beitrag zu ihrer Rechtfertigung voraussetzungsgemäß nicht des Nachweises eines ihnen äquivalenten Vorteils, sondern seien vielmehr – wie im Verbandsrecht allgemein – die selbstverständliche Folge der gesetzlich angeordneten Pflichtmitgliedschaft.¹⁴³ Dementsprechend folgert Isensee: „Das verfassungsrechtliche Problem besteht nicht darin, den Beitrag zu rechtfertigen, sondern die Pflichtmitgliedschaft in einem öffentlich-rechtlichen Verband, dessen typische Folge er ist.“¹⁴⁴

Diese These wird von der Literatur mit verschiedenen Argumenten kritisiert: Zunächst wird geltend gemacht, nicht einmal die Steuer als Gemeinlast rechtfertige sich schon aus der bloßen Zugehörigkeit des Schuldners zum Gemeinwesen, sondern erst aus hinzutretenden Gründen wie individueller Leistungsfähigkeit und Marktteilhabe.¹⁴⁵ Ferner sei der Schluss von der Zwangsmitgliedschaft auf die Beitragspflicht als deren „selbstverständliche Folge“ nicht zwingend, weil das Element der (teilweisen) Selbstfinanzierung zwar typischer, aber keineswegs zwingender Bestandteil des Körperschaftsbegriffs sei. So könnte ein Zwangsverband staatliche Subventionen verteilen, öffentliche Mittel bewirtschaften, öffentliche Aufgaben auf Rechnung des Staates erfüllen oder entgeltliche Leistungen erbringen.¹⁴⁶ Außerdem wird eingewandt, es werde verkannt, dass die Auferlegung der Finanzierungslast einer derjenigen Eingriffe sei, bezüglich dessen die Begründung der Zwangsmitgliedschaft rechtfertigungsbedürftig ist. Somit liege ein klassischer Zirkelschluss vor: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Pflichtmitgliedschaft bemasse sich unter anderem an der Zulässigkeit der Auferlegung der Beitragslast und diese wiederum soll durch die Zulässigkeit der Pflichtmitgliedschaft gerechtfertigt sein.¹⁴⁷ Schließlich müsste, wenn die Mitgliedschaft als solche Legitimationsgrund für die Abgabenerhebung sei, der Verbandsbeitrag für sämtliche Mitglieder pro Mitgliedschaft und damit in identischer Höhe erhoben werden.¹⁴⁸

141 BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, Az.: 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, 387 f.; P. Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 14; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 8.

142 BVerwG, Urt. v. 23.05.1973, Az.: IV C. 21.70, BVerwGE 42, 210, 216 f.

143 BVerwG, Urt. v. 23.05.1973, Az.: IV C. 21.70, BVerwGE 42, 210, 216 f.

144 Isensee, in: Nichtsteuerliche Abgaben, S. 435, 447; ebenso Tettlinger, in: Kruse-FS, S. 79, 91.

145 Isensee, in: Nichtsteuerliche Abgaben, S. 435, 447

146 Kirchhof, in: HStR V, § 119 Rn. 114.

147 Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, S. 312 f.

148 Vgl. Rieger, in Kluth, Handbuch des Kammerrechts, § 13 Rn. 24.

2.1.2.2.2 „Besondere Sachnähe“ der Verbandsmitglieder

Neben der dargestellten Literaturmeinung, die die Verbandsbeiträge von vornherein als Sonderabgaben qualifiziert, gibt es auch einige Stimmen, die die Verbandsbeiträge zwar als Abgabe eigener Art anerkennen, hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Legitimation jedoch gleichwohl zumindest eine Orientierung an den Voraussetzungen für die Erhebung von Sonderabgaben befürworten. So seien jedenfalls dort, wo die eigentliche Last der Mitgliedschaft eine Finanzierungslast sei, wegen möglicher funktionaler Äquivalenz¹⁴⁹ entsprechend den Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung von Sonderabgaben sowohl eine gewisse Homogenität der Gruppe der Beitragsschuldner als auch eine Verantwortlichkeit der Gruppe für den zu finanzierenden Zweck oder aber eine Vorteilhaftigkeit der Verbandstätigkeit für die Gruppe zu fordern.¹⁵⁰

Ähnliche Anklänge finden sich auch in der Rechtsprechung: So hat das OVG Nordrhein-Westfalen festgestellt, als Mitglieder würden zum Verband nur solche Personen herangezogen, die durch die Erfüllung der dem Verband zugewiesenen Aufgaben in irgendeiner Weise näher beeinflusst werden; daraus ergebe sich für den Verband die Legitimation, seinen Finanzbedarf auf die Mitglieder umzulegen.¹⁵¹ Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer neueren Entscheidung zu Wasserverbandsbeiträgen ausgeführt, die Verbandslasten seien „deshalb gerechtfertigt, weil die Mitglieder sich durch eine besondere Sachnähe von der Allgemeinheit abheben“ würden; darüber hinaus betonte das Gericht, dass die Mitglieder „durch ihren Einfluss auf die Willensbildung des Verbandes gestaltend an der Erfüllung der betreffenden Aufgabe mitwirken“ könnten.¹⁵²

2.1.2.2.3 Mitgliedschaftsrechte

Andere Literaturstimmen wiederum stellen die besondere Bedeutung des letztgenannten Aspekts – der Mitgliedschaftsrechte der Verbandsmitglieder – für die Legitimation der Verbandsbeiträge noch weiter in den Vordergrund: Die „besondere korporative Organisation“ sei insoweit von zentraler Bedeutung; wo diese fehle, komme eine Rechtfertigung als Verbandslast nicht in Betracht.¹⁵³

2.1.2.3 Stellungnahme

Die Errichtung einer Zwangskörperschaft misst das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung allein an Art. 2 Abs. 1 GG; zulässig ist diese bereits dann, wenn sie einem legitimen öffentlichen Zweck dient und die Zwangsmitgliedschaft i. Ü. nicht unverhältnismäßig ist.¹⁵⁴ Für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben gelten demgegenüber – wie dargelegt – insbesondere mit Blick auf das Prinzip des Steuerstaates, den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltspolans sowie den Grundsatz der Lastengleichheit besondere Rechtfertigungsvoraussetzungen.¹⁵⁵

149 Oebbecke, VVDStRL 62 (2003), 366, 396; F. Kirchhof, UTR 7, S. 113.

150 Oebbecke, VVDStRL 62 (2003), 366, 396; einen Individual- oder Gruppenvorteil bzw. eine besondere Gruppenverantwortung verlangt auch F. Kirchhof, Grundriß des Steuer- und Abgabenrechts, Rn. 252; nach Jarass, DÖV 1989, 1013, 1016 f., unterliegen Verbandsbeiträge nur dann nicht den besonderen Rechtfertigungsvoraussetzungen für Sonderabgaben, wenn der Verband lediglich einer Rechtsaufsicht untersteht oder er nach seiner Aufgabenstellung allein oder ganz überwiegend im Interesse der Verbandsmitglieder tätig ist; da die Aufsicht über die sondergesetzlichen Wasserverbände neben der reinen Rechtmäßigkeitskontrolle auch Elemente einer Fachaufsicht beinhaltet (vgl. § 34 Abs. 2 LippeVG) und der Verband neben dem Nutzen seiner Mitglieder auch dem Wohl der Allgemeinheit dient (vgl. § 1 Abs. 1 S. 3 LippeVG), wären auch nach diesem Ansatz die Erhebungsvoraussetzungen für Sonderabgaben zu beachten.

151 OVG NRW, Urt. v. 18.05.1988, Az.: 9 A 2841/86, UA. S. 8.

152 BVerwG, Urt. v. 30.08.2006, Az.: 6 C 2.06, juris Rn. 16.

153 Patzig, DÖV 1981, 729, 736; ähnlich Siekmann, in: Sachs, GG, vor Art. 104a Rn. 122.

154 BVerfG, Beschl. v. 18.12.1974, Az.: 1 BvR 430/65, 1 BvR 259/66, BVerfGE 38, 281, 299 ff.; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 2 Rn. 26.

155 Vgl. 2.1.2.1

Diese besonderen Rechtfertigungsvoraussetzungen sind auch bei der Erhebung von Verbandsbeiträgen im Blick zu behalten. Andernfalls würde die Gründung von Verbänden mit dem Recht der Beitragserhebung eine effektive Umgehungsmöglichkeit darstellen.¹⁵⁶ Die Tatsache, dass der Schuldner der Abgabe durch seine mitgliedschaftlichen Mitbestimmungsrechte im Rahmen der einfachgesetzlichen Handlungsaufträge des Verbandes einen gewissen Einfluss auf die Abgabenhöhe und die Verwendung des Abgabenaufkommens erhält, ist demgegenüber lediglich im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen, beseitigt jedoch den besonderen Rechtfertigungsbedarf nicht.¹⁵⁷

Jedenfalls dort, wo die eigentliche Last der Mitgliedschaft eine Finanzierungslast ist, – wie dies bei den sondergesetzlichen Wasserverbänden der Fall ist¹⁵⁸ – ist daher insbesondere mit Blick auf den Grundsatz der Lastengleichheit auch bei der Erhebung von Verbandsbeiträgen ein besonderes Zurechnungskriterium zu verlangen, das gerade die Abgabenschuldner mit Blick auf den Finanzierungszweck aus der Allgemeinheit heraushebt.¹⁵⁹ Zwar kommt es insoweit auf einen individuellen Vorteil der Mitglieder oder auf eine individuelle Zurechenbarkeit der Verbandsleistungen nicht an. Jedoch sind wegen der möglichen funktionalen Äquivalenz entsprechend den Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung einer Sonderabgabe eine gewisse Homogenität der Gruppe der Beitragsschuldner sowie eine Finanzierungsverantwortlichkeit derselben oder ein gruppenbezogener Vorteil der Beitragsschuldner zu fordern. Hinsichtlich der Homogenität der Gruppe der Abgabenschuldner gelten allerdings gegenüber den Schuldern von Sonderabgaben geringere Anforderungen. Die Schuldner einer Sonderabgabe müssen durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sein;¹⁶⁰ die Gruppe muss der Auferlegung der Abgabe zeitlich und sachlich vorausliegen, damit der Gesetzgeber an sie anknüpfen kann.¹⁶¹ Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht schon früh – am Beispiel des Erftverbandes – klargestellt, dass Selbstverwaltungskörperschaften gerade auch dem Ausgleich konträrer Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen dienen können.¹⁶² Obwohl die Mitglieder auch bei solchen gruppenplural zusammengesetzten Verbänden wie den sondergesetzlichen Wasserverbänden durch einen bestimmten vorrechtlichen Lebenssachverhalt miteinander verbunden sind, sind die Anforderungen an die Homogenität der Verbandsmitglieder doch spürbar geringer als an den Schuldnerkreis einer Sonderabgabe.

Aus der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Erhebung der Verbandsbeiträge ergeben sich zugleich auch die Grenzen zulässiger Beitragserhebung. Diese sind dort erreicht, wo keine besondere Finanzierungsverantwortlichkeit der Verbandsmitglieder im oben genannten Sinn – das heißt eine gruppenbezogene Verantwortlichkeit für die oder ein gruppenbezogener Vorteil aus der Verbandstätigkeit – in Bezug auf die jeweilige Verbandsmaßnahmen besteht, sondern der Verband ganz überwiegend im Interesse von Nicht-Mitgliedern oder der Allgemeinheit tätig wird. Diskutiert wird diese Frage aktuell insbesondere in Bezug auf die Finanzierung des durch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie entstandenen Mehrbedarfs im Bereich der Gewässerunterhaltung.¹⁶³

156 Becker, Öffentliche Verwaltung, S. 738 („Verbandsgründung als Ausgabenvermeidungsstrategie“).

157 Anders wohl Patzig, DÖV 1981, 729, 736.

158 Vgl. Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 113.

159 Vgl. Oebbecke, VVDStRL 62 (2003), 366, 396.

160 Siekmann, in: Sachs, GG, vor Art. 104a, Rn. 165; Simon, DÖV 2001, 63, 64.

161 Kluth, JA 1996, 260, 263.

162 BVerfG, Urt. v. 29.07.1959, Az.: 1 BvR 394/58, BVerfGE 10, 89, 102 f.; vgl. auch Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, S. 315 f. („gruppenplural zusammengesetzte Verbände“).

163 Vgl. hierzu näher 3.1.1.1.1.2.

2.2 Prinzipien und Grenzen der Beitragserhebung

Fraglich ist, inwieweit die Beitragserhebung der Verbände rechtlich vorgegebenen Prinzipien oder anderweitigen, insbesondere verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt.

2.2.1 Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip ist eine spezielle abgabenrechtliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und bezieht sich auf das Verhältnis der auferlegten Geldleistung zu der staatlichen Leistung.¹⁶⁴ Während das Bundesverwaltungsgericht insoweit zunächst ein „richtiges Verhältnis“ verlangte,¹⁶⁵ hat es sich nachfolgend der großzügigeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angeschlossen, nach der das Äquivalenzprinzip erst bei einem „groben Missverhältnis“ im Einzelfall verletzt ist.¹⁶⁶ Die genauen Kriterien für das Vorliegen einer verfassungswidrigen Störung und damit die durch das Äquivalenzprinzip gezogene Obergrenze für die Abgabenhöhe sind nach wie vor „nicht abschließend festgelegt“.¹⁶⁷

Eine derartige Kontrolle des Austauschverhältnisses setzt jedenfalls das Bestehen eines Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnisses und damit zwingend eine individuell zurechenbare staatliche Leistung voraus; da es einer solchen – wie dargelegt – für die Erhebung eines Verbandsbeitrags von Verfassungen wegen nicht bedarf, kann das Äquivalenzprinzip für die Erhebung von Wasserverbandsbeiträgen kein Maßstab sein.¹⁶⁸

Aber auch kraft einfachen Rechts gilt das Äquivalenzprinzip für die Erhebung der Verbandsbeiträge nicht. Zwar stellen sowohl die Mitgliedschaftsregelung als auch der Beitragsmaßstab einerseits auf den Vorteil der Mitglieder und andererseits auf die Verursachung von Maßnahmen oder Kosten durch dieselben ab. Im Rahmen der Mitgliedschaftsregelung ist dies jedoch allein maßgeblich für die Mitgliedschaft und damit das „Ob“ der hieran geknüpften Beitragspflicht. Bei der Beitragsregelung bedarf es zwar auch der Ermittlung individueller Vorteile und Verursachungsanteile, dies jedoch allein als Maßstab für die Verteilung der Beitragslast; eine Vorgabe oder Begrenzung für die Beitragslast des einzelnen Mitglieds folgt hieraus nicht. Die Elemente Vorteil und Kostenverursachung sind vielmehr allein relativ bei der Verteilung der Beitragslast auf die Mitglieder untereinander von Bedeutung, nicht aber absolut.

Dementsprechend gehen im Ergebnis auch die Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen¹⁶⁹ und des Bundesverwaltungsgerichts¹⁷⁰ sowie ein Teil des Schrifttums¹⁷¹ nahezu einhellig davon aus, dass sich aus dem Äquivalenzprinzip keine Grenze für die Höhe der Wasserverbandsbeiträge ergibt.

¹⁶⁴ Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 2 Rn. 27a; vgl. hierzu näher, Schmehl, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, *passim*.

¹⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 24.03.1961, Az.: VII C 109/60, BVerwGE 12, 162, 166.

¹⁶⁶ BVerfG, Beschl. v. 11.10.1966, Az.: 2 BvR 179, 476, 477/64, BVerfGE 20, 257, 270; BVerfGE 97, 332, 345; BVerwG, Urt. v. 14.04.197, Az.: IV C 179/65, BVerwGE 26, 305, 308; BVerwG, Urt. v. 30.04.2003, Az.: 6 C 5/02, NVwZ 2003, 1385, 1386.

¹⁶⁷ BVerwG, Urt. v. 30.04.2003, Az.: 6 C 5/02, NVwZ 2003, 1385, 1386.

¹⁶⁸ Axer, GewArch 1996, 453, 459 f.

¹⁶⁹ OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 38; das Äquivalenzprinzip als Grenze der Beitragsfinanzierung prüft demgegenüber noch OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2003, 224, 226.

¹⁷⁰ BVerwG, Urt. v. 11.07.2007, Az.: 9 C 1/07, juris Rn. 29.

¹⁷¹ Isensee, in: Geck-GS, S. 355, 375.

2.2.2 Solidaritäts- oder Genossenschaftsprinzip

Fraglich ist, ob ein Solidaritäts- oder Genossenschaftsprinzip als Rechtsprinzip oder allgemeiner Rechtsgedanke bei der Beitragsveranlagung zu beachten ist. Ein solches Solidar-,¹⁷² Solidaritäts-,¹⁷³ oder Genossenschaftsprinzip¹⁷⁴ wird in verschiedenen wasserverbandsrechtlichen Urteilen erwähnt, ohne allerdings den genauen Inhalt oder die rechtliche Grundlage zu erläutern.

2.2.2.1 Keine Solidarität im Sinne sozialer Umverteilung

Bei diesem Prinzip handelt es sich jedenfalls nicht um eine Solidarität im Sinne eines Ausgleichs zwischen wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Mitgliedern. Zwar sind Elemente des sozialen Ausgleichs auch dem Recht der nichtsteuerlichen Abgaben nicht gänzlich fremd. So hat das Bundesverfassungsgericht etwa die soziale Staffelung von Kindergartengebühren für zulässig erachtet, dies jedoch nur, soweit die Entlastung der Schwächeren nicht zulasten der Stärkeren geht, sondern als Gemeinlast, das heißt mit Steuermitteln, finanziert wird.¹⁷⁵ Diese Möglichkeit besteht bei einem Umlageverband, bei dem grundsätzlich sämtliche Kosten durch Mitgliedsbeiträge finanziert werden, grundsätzlich nicht. Die Entlastung einer bestimmten Gruppe hat hier zwangsläufig eine Mehrbelastung der übrigen Mitglieder zur Folge.

Dem steht nicht entgegen, dass das Bundesverwaltungsgericht die Beitragsveranlagung bei den berufsständischen Kammern entsprechend dem Leistungsfähigkeitsprinzip ausdrücklich billigt.¹⁷⁶ Denn das Gericht begreift die Leistungsfähigkeit der Kammermitglieder in erster Linie als Maßstab für den Vorteil, den sie jeweils aus der Kammerzugehörigkeit ziehen.¹⁷⁷ Bei typisierender Betrachtung wachse der individuelle Nutzen der Kammertätigkeit durch die Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Gewerbetreibenden, namentlich durch eine günstige Beeinflussung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, mit der Größe des Unternehmens.¹⁷⁸ Aber auch soweit das Bundesverwaltungsgericht darüber hinaus in einem zweiten Begründungsstrang ausführt, es entspreche dem sozialen Gedanken, wenn jeder nach seinen Kräften zum Wohl des Ganzen und damit auch des einzelnen Mitglieds beitrage, und dieser Gedanke der Solidargemeinschaft rechtfertige eine gewisse Entlastung der wirtschaftlich schwächeren Verbandsmitglieder auf Kosten der wirtschaftlich stärkeren,¹⁷⁹ lassen sich diese Erwägungen nicht auf die sondergesetzlichen Wasserverbände übertragen. Denn diese haben eine gänzlich andere Aufgabenstellung und weisen überdies eine deutlich pluralistischere Mitgliederstruktur auf. Schließlich und vor allem hat eine solche Form der Beitragsbemessung nach sozialen Kriterien – anders als bei den Kammern¹⁸⁰ – in keiner Weise Eingang in die Verbandsgesetze gefunden. Eine derartige umverteilende Wirkung hätte jedoch in jedem Fall einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedurft.¹⁸¹

172 OVG NRW, Urt. v. 07.06.2004, Az.: 20 A 4601/01, UA. S. 11.

173 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2003, 224, 226.

174 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 80 f. (zum RuhrVG); OVG NRW, Urt. v. 18.05.1988, Az.: 9 A 2841/86, UA. S. 9; VG Köln, Urt. v. 28.11.2000, Az.: 14 K 1156/98, UA. S. 9.

175 BVerfG, Beschl. v. 10.03.1998, Az.: 1 BvR 178/97, BVerfGE 97, 332, 346; *P Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 54; *Helbig*, Soziale Staffelung von Gebühren, in: *Sacksofsky/Wieland*, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 85 ff.

176 BVerwG, Urt. v. 26.06.1990, Az.: 1 C 45/87, NVwZ 1990, 1167; BVerwG, Urt. v. 03.09.1991, Az.: 1 C 24/88, NVwZ-RR 1992, 175, 176.

177 BVerwG, Urt. v. 26.06.1990, Az.: 1 C 45/87, NVwZ 1990, 1167; BVerwG, Urt. v. 03.09.1991, Az.: 1 C 24/88, NVwZ-RR 1992, 175, 176; vgl. auch *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 319.

178 BVerwG, Urt. v. 26.06.1990, Az.: 1 C 45/87, NVwZ 1990, 1167; BVerwG, Urt. v. 03.09.1991, Az.: 1 C 24/88, NVwZ-RR 1992, 175, 176.

179 BVerwG, Urt. v. 03.09.1991, Az.: 1 C 24/88, NVwZ-RR 1992, 175, 176.

180 Vgl. etwa § 3 Abs. 3 S. 2 IHKG.

181 Insgesamt kritisch gegenüber dem Gedanken des sozialen Ausgleichs im Recht der Verbandsabgaben Ubber, Der Beitrag als Institut der Finanzverfassung, S. 337 ff.

Damit lässt sich bereits an dieser Stelle festhalten, dass es im Wasserverbandsrecht eine Dialektik zwischen zwei antinomischen Prinzipien, einem Äquivalenzprinzip oder Vorteils- und Verursacherprinzip auf der einen und einem Solidaritätsprinzip auf der anderen Seite, wie dies etwa im Recht der Sozialversicherung der Fall ist,¹⁸² nicht gibt.¹⁸³

2.2.2.2 Solidarität im Sinne genossenschaftlicher Selbsthilfe

Zur näheren Bestimmung des Inhalts eines Solidar- oder Genossenschaftsbegriffs sind die historischen Wurzeln sowie Sinn und Zweck der Verbands- oder Genossenschaftsbildung in den Blick zu nehmen. Die ursprüngliche Idee der Genossenschaft basiert auf dem Grundsatz der Selbsthilfe: Danach stellt die Genossenschaft einen Zusammenschluss von Personen zur Erfüllung von Aufgaben dar, die im gemeinsamen Interesse aller Mitglieder liegen, die allein wahrzunehmen aber das einzelne Mitglied zu schwach ist.¹⁸⁴ Ausgehend hiervon bedeutet Solidarität, dass jedes Mitglied sich insoweit gegenüber dem Verband und den anderen Genossen solidarisch zeigen muss, als es die Ziele des Verbandes unterstützt und die ihm gegenüber den anderen Mitgliedern und dem Verband obliegenden Verpflichtungen erfüllt. Für die Beitragsumlage folgt hieraus letztlich, dass jedes Mitglied entsprechend den von ihm verursachten Kosten oder auch den gezogenen Vorteilen zur Finanzierung der Verbandstätigkeit beiträgt.¹⁸⁵ Insoweit läuft das Solidar- oder Genossenschaftsprinzip dem Prinzip der Beitragsveranlagung nach Vorteil und Verursachung¹⁸⁶ nicht zuwider, sondern ist mit diesem letztlich inhaltsgleich.

Aus dem genossenschaftlichen Prinzip der Selbsthilfe lässt sich weitergehend ableiten, dass ein genossenschaftliches oder solidarisches Prinzip seinen Grund in den Vorteilen einer gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung bzw. einer Aufgabenerfüllung in der Gemeinschaft haben muss. Prägend für die Genossenschaft und damit auch Kern eines genossenschaftlichen oder solidarischen Prinzips sind daher sämtliche Aspekte der Aufgabenerledigung in der Gemeinschaft. Als solche kommen namentlich im Bereich des Wasserverbandsrechts Skalenerträge bei der Herstellung und dem Betrieb technischer Anlagen oder die Ansammlung und Nutzbarmachung von technischem Know-how und wasserwirtschaftlichen Erfahrungen in Betracht.¹⁸⁷ Speziell in Bezug auf die Beitragsfinanzierung ergeben sich die Vorteile gemeinsamer Aufgabenerfüllung insbesondere aus einer verbandsweiten Zusammenfassung der entsprechenden Kosten oder Risiken wie beispielsweise einer versicherungsmäßigen Verteilung technischer Ausfall- und Nachbesserungsrisiken, einer gleichmäßigen Verteilung des Insolvenzrisikos einzelner Verbandsmitglieder, einem Ausgleich schwankender Baustoffpreise oder der gleichmäßigen Verteilung von Bauzuschüssen und Fördergeldern.¹⁸⁸ Insoweit spricht das solidarische Prinzip bei der Beitragsveranlagung für die Schaffung möglichst großer Abrechnungseinheiten und eine verbandsweite Zusammenfassung und Umlage von Kostenpositionen.¹⁸⁹

182 Vgl. hierzu *Heldmann*, Die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung, S. 65 ff.

183 Ähnlich für das kommunale Beitragsrecht, *Lohmann*, in: *Driehaus-FS*, S. 142, 142 f.

184 Speziell für die Genossenschaften des öffentlichen Rechts: *Klein*, *ZGenW* 1957, 145, 150.

185 Vgl. zu § 28 WVG: *Reinhardt*, in: *Reinhardt/Hasche*, WVG, Einleitung Rn. 75.

186 Vgl. hierzu näher 5.4.1

187 Vgl. *Nisipeanu*, in: *Ruhrverband*, S. 185, 191 f.; *Schulz*, *ZfW* 1999, 148, 149.

188 Vgl. *Nisipeanu*, in: *Ruhrverband*, S. 185, 191 f.; *Schulz*, *ZfW* 1999, 148, 149.

189 Ähnlich wird das Solidarprinzip im kommunalen Beitragsrecht verstanden als Beteiligung sämtlicher individuell begünstigter Personen an der Finanzierung einer Einrichtung, mit der eine bestimmte Versorgungs- oder Entsorgungsaufgabe für eine Vielzahl von Personen kollektiv erfüllt wird; allerdings wird der Beitragsbedarf sodann auf der Grundlage des Gebrauchsvoerteils der Beitragsschuldner umgelegt (vgl. etwa § 8 Abs. 6 KAG); der individuelle Aufwand für die Erstellung des Vorteils spielt – anders im Recht der sondergesetzlichen Wasserverbände – keine Rolle; vgl. *VGH Kassel*, Beschl. v. 17.08.1999, Az.: 5 TZ 1954/99, *NvwZ-RR* 2000, 114, 115; *Lohmann*, in: *Driehaus-FS*, S. 142, 142.

Mit einer solchen verbandsweiten Betrachtung und Zusammenfassung von Kostenpositionen sind zwangsläufig eine Einebnung bestehender Unterschiede und damit eine gewisse Umverteilungswirkung verbunden. In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wird das Solidar- und Genossenschaftsprinzip aber nicht nur bei der Frage diskutiert, ob die Kosten für die Erfüllung einer Verbandsaufgabe verbandsweit zusammengefasst und auf sämtliche Verbandsmitglieder umgelegt oder aber unmittelbar anlagenbezogen abgerechnet und lediglich auf die jeweils angeschlossenen Verbandsmitglieder verteilt werden sollen,¹⁹⁰ sondern auch unmittelbar bei der Frage des Beitragsmaßstabs: Unter Hinweis auf „genossenschaftliche Kriterien“¹⁹¹ oder die Natur des Verbandes als „nach dem Genossenschaftsprinzip organisierte Lastengemeinschaft“¹⁹² werden insbesondere Pauschalierungen in Abweichung von der gesetzlich vorgegebenen Beitragsumlage nach Vorteil und Verursachung gerechtfertigt.¹⁹³ Dies ist nach dem Vorstehenden nicht möglich: Zum einen ist die Beitragslast – innerhalb der relevanten Abrechnungsgruppe – auch nach dem Solidar- oder Genossenschaftsprinzip selbst ausschließlich im Verhältnis von Vorteil und Verursachung umzulegen; auf eine möglichst pauschale oder egalitäre Veranlagung finden sich gerade keine Hinweise. Zum anderen handelt es sich bei dem Solidar- oder Genossenschaftsprinzip nicht um ein Rechtsprinzip mit absolutem Geltungsanspruch; es wird vielmehr nur dort relevant, wo es durch den Gesetzgeber oder den Verband selbst in seiner eigenen Normsetzung umgesetzt wurde.¹⁹⁴ Im Ergebnis ist das Solidar- oder Genossenschaftsprinzip als solches rechtlich damit nur von sehr eingeschränkter Bedeutung für die Beitragsveranlagung.

2.2.3 Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Die Beitragserhebung muss sich an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen.¹⁹⁵ Danach muss für die Inanspruchnahme des Beitragsschuldners ein sachgerechter Grund vorliegen und die Umlegung ihrerseits darf nicht sachunangemessen sein und nicht zu einer unverhältnismäßigen Benachteiligung führen.¹⁹⁶ Soweit es sich bei den Verbandsmitgliedern um natürliche oder juristische Personen des Privatrechts handelt, folgt dies ohne Weiteres daraus, dass die Beitragserhebung in den Schutzbereich jedenfalls der allgemeinen Handlungsfreiheit eingreift.¹⁹⁷ Bei den Gemeinden, kreisangehörigen und kreisfreien Städten kommt ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in Betracht.¹⁹⁸

Ob darüber hinaus auch ein Eingriff in ein spezielles Freiheitsgrundrecht vorliegt – in Betracht kommen insbesondere die Berufs- oder die Eigentumsfreiheit –, macht für die Prüfung nur einen graduellen, aber keinen modalen Unterschied.¹⁹⁹ Denn Berufsfreiheit und Eigentumsfreiheit dürften im Rahmen der Angemessenheitsprüfung zwar schwerer wiegen als die allgemeine Handlungsfreiheit, im Übrigen gelten für die Verhältnismäßigkeitsprüfung aber die gleichen

¹⁹⁰ OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 40; OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBI. 2003, 224, 226; OVG NRW, Urt. v. 23.11.1990, Az.: 9 A 354/87, UA. S. 28 f.; OVG NRW, Urt. v. 05.11.1976, Az.: XI A 773/75, OVGE 33, 10, 19 f.; vgl. dazu näher 5.3

¹⁹¹ OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 26.

¹⁹² OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 80 f. (zum RuhrVG).

¹⁹³ Vgl. hierzu näher 5.4.4.2.2.2

¹⁹⁴ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBI. 2003, 224, 226.

¹⁹⁵ BVerwG, Beschl. v. 07.06.2002, Az.: 9 B 30/02, NVwZ 2002, 1508; BVerwG, Urt. v. 23.05.1973, Az.: IV C 21.70, BVerwGE 42, 210, 216.

¹⁹⁶ BVerwG, Beschl. v. 07.06.2002, Az.: 9 B 30/02, NVwZ 2002, 1508; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 23.05.1973, Az.: IV C 21.70, BVerwGE 42, 210, 216.

¹⁹⁷ BVerfG, Beschl. v. 08.04.1987, Az.: 2 BvR 909/82, BVerfGE 75, 108, 155 f.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 2 Rn. 21.

¹⁹⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 27.

¹⁹⁹ Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben, S. 85 f.; Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, S. 310.

Anforderungen.²⁰⁰ Wegen des Gewichts der mit der Verbandstätigkeit und ihrer Finanzierung verfolgten Zwecke (geordnete Wasserwirtschaft als Voraussetzung für gesunde Lebensverhältnisse, Wirtschaft im Verbandsgebiet, Umweltschutz) einerseits und gegebener Gruppenverantwortung der bzw. bei gegebenem Gruppenvorteil zugunsten der Beitragsschuldner andererseits wird diese Verhältnismäßigkeitsgrenze ohnehin nur äußerst selten erreicht werden. Weil sie überdies kaum konkret fassbar ist, spielen graduelle Unterschiede tendenziell eine untergeordnete Rolle.

2.2.4 Gleichheitssatz

Die Beitragserhebung muss ferner dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG genügen. Insoweit ist zwischen natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts und juristischen Personen des öffentlichen Rechts andererseits zu differenzieren.

2.2.4.1 Natürliche und juristische Personen des Privatrechts

Nach der bis 1980 vom Bundesverfassungsgericht ausschließlich vertretenen Willkürformel war der Gleichheitssatz im Verhältnis zu natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts grundsätzlich – erst – dann verletzt, „wenn sich ein vernünftiger aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt“.²⁰¹ Die Willkürformel wurde nachfolgend durch die sog. neue Formel ergänzt, nach der eine Verletzung des Gleichheitssatzes dann anzunehmen ist, „wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, ohne dass zwischen beiden Gruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.“²⁰² Dogmatisch gesehen verbirgt sich hinter der „neuen Formel“ der Einbau des Verhältnismäßigkeitsprinzips in die Gleichheitsprüfung,²⁰³ so dass Art. 3 I GG die „verhältnismäßige Gleichheit“ gebietet.²⁰⁴

Das bedeutet aber nicht, dass das Bundesverfassungsgericht die Willkürformel vollständig aufgegeben hat. Diese bildet nach wie vor das Fundament der Gleichheitsprüfung, während die Elemente der Verhältnismäßigkeit nur unter bestimmten Voraussetzungen hinzutreten.²⁰⁵ Hierdurch wird eine Erhöhung der gleichheitsrechtlichen Kontrolldichte erreicht, denn es genügt nun nicht mehr irgendein sachlicher Grund für die Rechtfertigung der Differenzierung, sondern dieser muss in einem angemessenen Verhältnis zu der bewirkten Gleichbehandlung oder Ungleichbehandlung stehen.²⁰⁶ Für den Prüfungsmaßstab im Rahmen der Gleichheitsprüfung ergibt sich somit ein Kontinuum, das vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitsanforderungen reicht.²⁰⁷ Soweit die einschägigen Umstände überwie-

²⁰⁰ Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben, S. 86.

²⁰¹ BVerfG, Urt. v. 23.10.1951, Az.: 2 BvG 1/51, BVerfGE 1, 14, 52, aus neuerer Zeit etwa: BVerfG, Beschl. v. 05.10.1993, Az.: 1 BvL 34/81, BVerfGE 89, 132, 141.

²⁰² BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980, Az.: 1 BvL 50/79, 1 BvL 89/79, 1 BvR 240/79, BVerfGE 55, 72, 88; vgl. auch Osterloh/Nußberger, in Sachs, GG, Art. 3 Rn. 13.

²⁰³ Vgl. Osterloh/Nußberger, in Sachs, GG, Art. 3 Rn. 14 ff.

²⁰⁴ Osterloh/Nußberger, in Sachs, GG, Art. 3 Rn. 15;

²⁰⁵ BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980, Az.: 1 BvL 50/79, 1 BvL 89/79, 1 BvR 240/79, BVerfGE 55, 72, 88; BVerfG, Urt. v. 03.04.2001, Az.: 1 BvR 1681/94, 1 BvR 2491/94, 1 BvR 24/95, BVerfGE 103, 271, 289; der zweite Senat nimmt eine ähnliche Gleichheitsprüfung vor, hat die „neue Formel“ aber noch nicht konsequent übernommen, vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.04.1987, Az.: 2 BvR 909/82, 2 BvR 934/82, 2 BvR 935/82, 2 BvR 936/82, 2 BvR 938/82, BerfGE 75, 108, 157; BVerfG, Beschl. v. 15.05.1995, Az.: 2 BvL 19/91, 2 BvL 1206/91, 2 BvR 1584/91, 2 BvR 2601/93, BVerfGE 92, 277, 318; vgl. näher zum Ganzen: Kallina, Willkürverbot und neue Formel, *passim*.

²⁰⁶ Vgl. die Darstellung bei Heun, in Dreier, GG, Art. 3 Rn. 21.

²⁰⁷ Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 17, 27.

2 | Rechtliche Grundlagen

gend gegen eine großzügige Prüfung sprechen, findet eine Verhältnismäßigkeitsprüfung statt, deren Intensität davon abhängt, wie gewichtig die Umstände sind, die für eine strengere Prüfung sprechen.²⁰⁸

Nach der ständigen Rechtsprechung sowohl des Bundesverwaltungsgerichts²⁰⁹ als auch des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen²¹⁰ sind sämtliche Fragen der Erhebung und Bemessung von Wasserverbandsbeiträgen in gleichheitsrechtlicher Hinsicht allein anhand des Willkürverbots zu prüfen. Übereinstimmend heißt es, der Gestaltungsspielraum im Rahmen der Veranlagung werde „im Wesentlichen begrenzt durch das Willkürverbot“²¹¹, die Gleichheitsprüfung sei auf eine reine Willkürkontrolle beschränkt²¹². Der gewählte Beitragsmaßstab dürfe nicht sachwidrig und für das Wirken des Verbandes gänzlich unpassend sein.²¹³ Insbesondere sei es nicht Aufgabe des Gerichts, die Veranlagungsregeln darauf zu überprüfen, ob es praktikablere oder gerechtere Beitragsbemessungsregeln denkbar seien.²¹⁴

Fraglich ist, ob diese Beschränkung auf eine bloße Willkürkontrolle verfassungsrechtlich zutreffend ist oder nicht vielmehr der strengere Maßstab der neuen Formel Anwendung finden müsste. Die Frage, wann im Einzelfall neben der Willkürformel auch die neue Formel anzuwenden ist, entscheidet das Bundesverfassungsgericht in erster Linie anhand folgender Kriterien:

Zunächst differenziert es zwischen personen- und sachbezogenen Ungleichbehandlungen. Der strengere Prüfungsmaßstab der verhältnismäßigen Gleichheit sei grundsätzlich nur bei personenbezogenen anzuwenden, während für sachbezogene Ungleichbehandlungen regelmäßig eine bloße Willkürkontrolle ausreiche.²¹⁵ Dabei hat das Bundesverfassungsgericht selbst frühzeitig erkannt, dass diese Abgrenzung im Einzelfall sehr schwierig ist, weil auch unmittelbar sachverhaltsbezogene Differenzierungen mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personen bewirken können.²¹⁶ Auch in diesen Fällen soll daher eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen sein.²¹⁷ Sie ist insbesondere geboten, wenn die Benachteiligten den begünstigten Sachverhalt in ihrer Person nicht oder nur schwer erfüllen können, wenn sie „durch ihr Verhalten die Verwirklichung der Merkmale, nach denen unterschieden wird“, nicht zu beeinflussen in der Lage sind.²¹⁸ Außerdem macht das Bundesverfassungsgericht die Kontrolldichte davon abhängig, inwieweit sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten nachteilig auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirkt. Je eher dies der Fall ist, umso strengere Anforderungen sind an die Rechtfertigung zu stellen und desto eher ist eine

208 Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 27.

209 BVerwG, Urt. v. 30.08.2006, Az.: 6 C 2.06, NVwZ-RR 2007, 159; BVerwG, Beschl. v. 27.06.2005, Az.: 10 B 72.04, juris Rn. 11

210 OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris, Rn. 46; OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 36; OVG NRW, Urt. v. 15.09.2004, Az.: 20 A 3165/02, juris Rn. 39.

211 BVerwG, Urt. v. 30.08.2006, Az.: 6 C 2.06, NVwZ-RR 2007, 159; OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 36.

212 OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris, Rn. 46.

213 BVerwG, Urt. v. 30.08.2006, Az.: 6 C 2.06, NVwZ-RR 2007, 159; OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 36.

214 OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris, Rn. 46.

215 BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980, Az.: 1 BvL 50, 89, 79, 1 BvR 240/79, BVerfGE 55, 72, 88 f.; BVerfG, Beschl. v. 04.05.1982, Az.: 1 BvL 26/77, 66/78, BVerfGE 60, 329, 346.

216 BVerfG, Beschl. v. 26.01.1993, Az.: 1 BvL 38, 40, 43/92, BVerfGE 88, 87, 96; BVerfG, Beschl. v. 08.07.1993, Az.: 1 BvL 20/85, BVerfGE 89, 15, 22.

217 BVerfG, Beschl. v. 26.01.1993, Az.: 1 BvL 38, 40, 43/92, BVerfGE 88, 87, 96; BVerfG, Beschl. v. 08.07.1993, Az.: 1 BvL 20/85, BVerfGE 89, 15, 22.

218 BVerfG, Beschl. v. 26.01.1993, Az.: 1 BvL 38, 40, 43/92, BVerfGE 88, 87, 96; BVerfG, Beschl. v. 06.07.2004, Az.: 1 BvL 4/97, BVerfGE 111, 160, 169 f.; Jarass, in Jarass/ Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 19.

Verhältnismäßigkeitsprüfung geboten.²¹⁹ Überdies hält das Bundesverfassungsgericht allgemein eine eher großzügige Prüfung bei komplexen Zusammenhängen für geboten.²²⁰

Eine Subsumtion unter die oben genannten Kriterien lässt sich kaum pauschal vornehmen, sondern hängt in hohem Maße von der konkreten „Veranlagungssituation“, d.h. von der jeweiligen Verbandsaufgabe und den jeweils veranlagten Mitgliedergruppen ab.

Mit Blick auf die Differenzierung zwischen personen- und sachbezogenen Ungleichbehandlungen ist jedoch zunächst allgemein festzuhalten, dass die Beitragsregelung und die Mitgliedschaftsregelungen der Verbundsgesetze, die die Grundlage für die Beitragspflicht bildet, trotz ihrer personalen Fassung an bestimmte Tätigkeiten oder Eigentums- oder eigentumsähnliche Positionen der Mitglieder anknüpfen und damit grundsätzlich sachbezogen sind. Dies spräche dafür, die Gleichheitsprüfung auf eine bloße Willkürkontrolle zu beschränken. Allerdings führt die sachbezogene Differenzierung wegen der damit verbundenen Zahlungspflicht zu einer mittelbaren Belastung der Verbandsmitglieder. Stellt man in diesen Fällen mittelbarer personenbezogener Beeinträchtigungen mit dem Bundesverfassungsgericht maßgeblich darauf ab, inwieweit die maßgeblichen Differenzierungskriterien für das Verbandsmitglied beeinflussbar sind, ist zunächst festzuhalten, dass die Mitgliedschaft in den Verbänden eine Pflichtmitgliedschaft ist und die Mitglieder auf die Parameter der Beitragsbemessung einen nur begrenzten Einfluss haben.²²¹ Zwar wäre es im Regelfall theoretisch möglich, die jeweilige mitgliedschaftsbegründende Eigenschaft – Bergwerkseigentum, Grundstückseigentum, gewerbliches Unternehmen etc. – aufzugeben und damit die Mitgliedschaft und mit ihr die Beitragspflicht zu beenden.²²² Hiermit wären jedoch in aller Regel ganz erhebliche Vermögensdispositionen verbunden, so dass dieses Argument nur begrenzt zur Begründung der Beeinflussbarkeit herangezogen werden kann.

Das zweite Kriterium – die Betroffenheit in anderen Freiheitsgrundrechten – deutet allerdings eher auf eine strenge Gleichheitsprüfung hin: Durch die Beitragspflicht als öffentlich-rechtliche Zahlungsverpflichtung sind die Verbandsmitglieder, soweit es sich um natürliche oder juristische Personen des Privatrechts handelt, jedenfalls in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG betroffen. Darüber hinaus kommt, je nach Mitglied, eine Betroffenheit in der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG (etwa bei Wasserentnehmern oder gewerblichen Unternehmen) oder der Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 I GG (etwa bei Bergwerkseigentümern oder Grundstückseigentümern) in Betracht. Die Schwere des Eingriffs hängt dabei insbesondere von der Beitragshöhe im Einzelfall ab.

Soweit das Bundesverfassungsgericht einen eher großzügigen Prüfungsmaßstab bei komplexen Zusammenhängen oder bei unübersichtlichen Sachbereichen für geboten hält, ergibt sich ebenfalls kein einheitliches Bild: Teilweise liegen der Beitragsveranlagung sehr komplexe naturwissenschaftlich-technische Wirkzusammenhänge zugrunde, teilweise aber auch ohne Weiteres überschaubare Sachverhalte.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass, wenngleich es allgemein Gesichtspunkte gibt, die eher für eine großzügige gleichheitsrechtliche Prüfung der Beitragsveranlagung sprechen, diese wegen der nur begrenzten Beeinflussbarkeit der maßgeblichen Differenzierungskriterien sowie der Betroffenheit in Freiheitsgrundrechten entgegen der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht von vornherein auf eine bloße Willkürkontrolle beschränkt und Aspekte der verhältnismäßigen Gleichheit vollständig ausgeblendet werden dürfen.

219 BVerfG, Beschl. v. 06.07.2004, Az.: 1 BvR 2515/95, BVerfGE 111, 176, 184; *Jarass*, in Jarass/ Pieroth, GG, Art. 3 R. 21.

220 BVerfG, Beschl. v. 08.06.1988, Az.: 2 BvL 9/85, 2 BvL 3/86, BVerfGE, 78, 249, 288; einschränkend BVerfG, Urt. v. 08.04.1986, Az.: 1 BvR 1186/83, 1 BvR 1574/83, 1 BvR 1704/83, 1 BvR 291/84, 1 BvR 334/84, BVerfGE 71, 364, 393.

221 Vgl. zur Beeinflussbarkeit bei der Erhebung von Entwässerungsgebühren, *Schröder*, Entwässerungsgebühren, S. 175 f.

222 Vgl. *Merkt*, Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe im öffentlichen Recht, S. 2.

Dementsprechend ist die Beitragsveranlagung prinzipiell auch daraufhin zu untersuchen, ob eine von ihr bewirkte Gleichbehandlung oder Ungleichbehandlung trotz bestehender oder fehlender Unterschiede zwischen den jeweiligen Mitgliedern geeignet, erforderlich und angemessen ist mit Blick auf den mit ihr verfolgten Zweck. Als solcher kommt namentlich für Pauschalierungen bei der Beitragsveranlagung die Erzielung einer höheren Verwaltungspraktikabilität, d.h. eine Verringerung des mit der Lastenverteilung verbundenen Verwaltungsaufwands, in Betracht.²²³ Verhältnismäßig ist eine solche Pauschalierung somit im Grundsatz dann, wenn sie zur Bewirkung einer solchen Verringerung des Verwaltungsaufwands geeignet ist, wenn es keine andere Art und Weise der Beitragsveranlagung gibt, die bei gleichbleibendem Verwaltungsaufwand ein höheres Maß an Gleichbehandlung bzw. Ungleichbehandlung gewährleistet und wenn die eingetretene Gleichbehandlung oder Ungleichbehandlung in einem angemessenen Verhältnis zu der mit ihr bewirkten Verringerung des Verwaltungsaufwands steht.

Allerdings sind diese Anforderungen keinesfalls absolut zu verstehen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass nach den vorstehenden Erwägungen keine strenge gleichheitsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen ist. Im Übrigen dürfte ein „Idealzustand“ zwischen insbesondere der Verwaltungspraktikabilität und der Gleichbehandlung der Verbandsmitglieder praktisch kaum zu erreichen sein. Insoweit kann den Verbänden nicht aufgegeben werden, stets den sachnächsten oder besten Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu wählen.²²⁴ Die Grenzen des verbandlichen Spielraums sind vielmehr erst bei erheblichen Missverhältnissen überschritten.²²⁵

Entsprechende Ansätze klingen im Übrigen neuerdings auch in der Rechtsprechung sowie vereinzelt im Schrifttum an: So führt das OVG Nordrhein-Westfalen in einem neueren Urteil im Rahmen eines *Obiter dictums* aus, gegen die Beitragsveranlagung des Niersverbands für die Kosten der Wehebachtalsperre bestünden „erhebliche rechtliche Bedenken“, soweit schädliche bzw. nachteilige Auswirkungen infolge von Wasserverbräuchen bzw. Wassernutzungen aus Praktikabilitätsgründen für alle Nutzungsarten des von den Mitgliedern der Beitragsgruppe entnommenen Wassers einheitlich pauschal berücksichtigt würden. Hierfür verbliebe aus Gründen der Verwaltungspraktibilität (nur) dann Raum, wenn die (pauschalierte) Erfassung der Zu- und Rückleitungsmengen der einzelnen Nutzungsarten „nur mit unvertretbar hohem Aufwand feststellbare wäre“. Nach den tatsächlichen Feststellungen sei es allerdings offenbar unproblematisch möglich, zwischen den einzelnen Nutzungsarten zu differenzieren, so dass es unter Berücksichtigung von Art. 3 GG „äußerst fraglich“ erscheine, ob für alle Nutzungsarten ein pauschaliert Einheitswert festgesetzt werden dürfe. In dem das Gericht eine weitergehende Ausdifferenzierung der Beitragsveranlagung nach den unterschiedlichen Nutzungsarten der Mitglieder der Beitragsgruppe verlangt und dies mit einem nur geringen Mehraufwand begründet,²²⁶ also die Schwere der Gleichbehandlung gegen den Mehraufwand einer potentiellen Differenzierung abwägt, prüft es der Sache nach die „verhältnismäßige Gleichheit“ und wendet damit die neue Formel an.

Das VG Arnsberg hat in einer Entscheidung die Veranlagung für oberirdische Gewässer auf der Basis eines (modifizierten) Flächenmaßstabs für zulässig erachtet. Dabei hat es den Beklagenvortrag, die Flächenverhältnisse seien ohne Mehraufwand mittels geographischen Informationssystems erheblich genauer zu ermitteln, nicht etwa mit der Begründung abgelehnt, der Verband sei nicht verpflichtet, den gereitesten oder sachnächsten Beitragsmaßstab zu

223 Vgl. für die Erhebung von Entwässerungsgebühren: *Schröder*, Entwässerungsgebühren, S. 175 ff.

224 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 46; vgl. auch Rn. 36 zur korrespondierenden Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs

225 Vgl. für die Erhebung von Entwässerungsgebühren: *Schröder*, Entwässerungsgebühren, S. 179.

226 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 62.

wählen, sondern es hat allein darauf abgestellt, dass ein solches Informationssystem zum fraglichen Zeitpunkt nicht zur Verfügung gestanden habe.²²⁷

Nach *Cosack* sollen sich die Grenzen für die der Ermittlung des Beitragsverhältnisses zugrunde gelegten Beitragsmaßstäbe zwar in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung (lediglich) aus dem Willkürverbot ergeben;²²⁸ auch er prüft jedoch der Sache nach eine verhältnismäßige Gleichheit im Sinne der neuen Formel, wenn er eine „Abwägung zwischen Einzelfallgerechtigkeit und der gerade bei Massengeschäften im Abgabenrecht notwendigen Verwaltungsvereinfachung“ vornehmen will, bei der die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Typisierung zu berücksichtigen seien. Auch die weiteren Kriterien der Gleichheitsprüfung – insbesondere Intensität des Gleichheitsverstoßes, Zahl der betroffenen Personen, Vermeidbarkeit von Härten etc. – sind diejenigen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung.²²⁹

2.2.4.2 Körperschaften des öffentlichen Rechts

Die Gemeinden und Kreise sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht grundrechtsberechtigt i. S. v. Art. 19 III GG.²³⁰ Dieser Grundsatz lässt sich zwar nicht auf das Argument stützen, dass der Staat nicht zugleich Grundrechtsverpflichteter und Grundrechtsberechtigter sein kann („Konfusionsargument“),²³¹ weil es zum einen rechtslogisch nicht ausgeschlossen ist, dass ein und dieselbe Person in einer Beziehung Grundrechtsträger, in einer anderen Grundrechtsadressat sein kann²³² und zum anderen das diesem Ansatz zugrunde liegende Bild der Staatsgewalt als einem einheitlichen monolithischen Block inzwischen überholt ist²³³. Die grundsätzliche Nichtanwendbarkeit der Grundrechte auf Körperschaften des öffentlichen Rechts folgt allerdings aus der Wesensverschiedenheit der Wahrnehmung menschlicher Freiheit im Verhältnis zur Ausübung hoheitlicher Kompetenzen („Wesensargument“).²³⁴

Ausgehend von diesem Grundsatz können auch rechtlich verselbstständigte Verwaltungseinheiten – namentlich Gemeinden²³⁵ – bei der Ausübung der ihnen zugewiesenen Kompetenzen nicht grundrechtsberechtigt sein. Auch ausweislich des Standorts der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Grundgesetz sind Gemeinden keine gesellschaftlichen Institutionen, sondern integrierte Teile der Staatsorganisation, die ihren verfassungsrechtlichen Schutz in Art. 28 II GG, nicht aber in den Grundrechten finden.²³⁶ Allerdings gilt das nach herrschender Meinung auch im Rechtsstaatsprinzip verankerte Willkürverbot als objektiv-rechtlicher Grundsatz auch im Verhältnis von Hoheitsträgern untereinander²³⁷ und ist von den staatlichen Gerichten zu beachten.²³⁸

227 VG Aachen, Urt. v. 25.11.2005, Az.: 7 K 764/03, UA., S. 15.

228 *Cosack*, in Reinhardt/ Hasche, WVG, § 30 Rn. 12 f.

229 *Cosack*, in Reinhardt/ Hasche, WVG, § 30 Rn. 12; vgl. für die Kammerbeiträge auch Heinig, NVwZ 2004, 1088, 1088 f.

230 BVerfG, Beschl. v. 07.06.1977, Az.: 1 BvR 108/73, 1 BvR 424/73, 1 BvR 226/74, BVerfGE 45, 63, 78 ff.; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 19 Rn. 22.

231 So aber BVerfG, Beschl. v. 31.10.1984, Az.: 1 BvR 35/82, 1 BvR 356/82, 1 BvR 794/82, BVerfGE 21, 363, 369 ff.

232 Krebs, in v. Münch/Kunig, GG, Art. 19 Rn. 41..

233 Dreier, in Dreier, GG, Art. 19 Rn. 59;

234 BVerfG, Beschl. v. 14.04.1987, Az.: 1 BvR 775/84, BVerfGE 75, 192, 196, 200; Dreier, in Dreier, GG, Art. 19 Rn. 58; Krebs, in v. Münch/Kunig, GG, Art. 19 Rn. 41.

235 BVerfG, Beschl. v. 07.06.1977, Az.: 1 BvR 108/73, 1 BvR 424/73, 1 BvR 226/74, BVerfGE 45, 63, 78 f.

236 Krebs, in v. Münch/Kunig, GG, Art. 19 Rn. 48.

237 BVerfG, Beschl. v. 01.07.1987, Az.: 1 Bvl 21/82, Az.: 76, 130, 139; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 5.

238 Starck, in M/K/S, GG, Art. 3 Rn. 242.

2.2.5 Art. 9 Wasserrahmenrichtlinie

Art. 9 Abs. 1 UA 2 SpStr. 2 WRRL²³⁹ bestimmt, dass die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2010 dafür zu „sorgen“ haben, „dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gemäß Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.“ Die Vorschrift, deren Umsetzungsfrist am 31. Dezember 2009 abgelaufen ist, enthält somit sowohl Vorgaben für die Umlage von Kosten für Wasserdienstleistungen („unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips“) als auch für die . Die Beantwortung der Frage, inwieweit die Regelungen über die Beitragsveranlagung der sondergesetzlichen Wasserverbände diesen Vorgaben genügen und, falls dies nicht der Fall, welche rechtlichen Folgerungen sich hieraus ergeben,²⁴⁰ würde den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen und muss ausgeklammert bleiben. In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu der Erhebung von Wasserverbandsbeiträgen hat die Wasserrahmenrichtlinie bislang keine Rolle gespielt.

239 Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik („Wasserrahmenrichtlinie“).

240 Vgl. *Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, *passim*., für den Umsetzungsbedarf im Rahmen der Erhebung von Abwassergebühren.

3. Zusammensetzung des Gesamtbeitragsbedarfs

Fraglich ist, welche Kosten des Verbandes über Beitragsleistungen der Verbandsmitglieder finanziert werden. Gemäß § 25 Abs. 1 LippeVG haben die Mitglieder dem Verband die Beiträge zu leisten, die zur Erfüllung seiner Aufgaben und Pflichten seiner Verbindlichkeiten und zu einer ordentlichen Haushalts- oder Wirtschaftsführung erforderlich sind, soweit andere Einnahmen zur Deckung der Ausgaben des Verbandes nicht ausreichen.

3.1 Aufgabenerfüllung

Die Aufgaben der sondergesetzlichen Wasserverbände ergeben sich zunächst aus dem Aufgabenkatalog in § 2 der Verbandsgesetze (1.). Darüber hinaus können die Verbände in gewissem Umfang zusätzlich Aufgaben übernehmen (2.). Die Auftragsübernahme ist demgegenüber nicht mehr Bestandteil der gesetzlichen Aufgabenerfüllung (3.).

Ins Werk gesetzt werden die einzelnen Aufgaben durch die sog. Verbandsunternehmen. Diese werden in § 3 Abs. 1 LippeVG legaldefiniert als „Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung der für die Aufgabenerledigung notwendigen Anlagen sowie alle sonstigen für die Durchführung der Aufgaben erforderlichen Ermittlungen und Arbeiten“. Gemeint sind also die konkreten Tätigkeiten und Maßnahmen, die zur Erfüllung der abstrakt zugewiesenen Aufgaben an einem bestimmten Ort getroffen werden.²⁴¹ Über die zur Erfüllung seiner Aufgaben und Pflichten erforderlichen Unternehmen, die jeweils in einem Zeitraum von fünf Jahren durchzuführen sind, stellt der Verband – nach Aufgaben getrennt²⁴² – Übersichten auf („Fünfjahresübersichten“), § 3 Abs. 2, 3 LippeVG.

3.1.1 Gesetzlicher Aufgabenkatalog

Im Folgenden wird ein Überblick über die den Verbänden gesetzlich zugewiesenen Aufgaben gegeben. Dabei sollen auch jeweils kurz die zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe erforderlichen Maßnahmen sowie – wegen der Bedeutung im Rahmen der Beitragsveranlagung – die wasserrechtliche Pflichtigkeit für die einzelnen Aufgaben erläutert werden.

Die Reihenfolge der gesetzlichen Aufgabenkataloge ist eher historisch gewachsen, als dass sie einer sachlichen Ordnung unterliegt. Für die folgende Darstellung werden die verschiedenen Aufgaben systematisch den vier Sachbereichen Verbesserung der Gewässerstrukturgüte und Schutz des „Ökosystems Flussgebiet“ (a)), Wassermengenwirtschaft einschließlich Grundwasser- und Hochwasserschutz (b)), Wassergütwirtschaft (c) sowie Annexaufgaben (d)) zugewiesen.

241 Vgl. *Brüning*, ZfW 2004, 129, 133; *Löwer*, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 134.

242 LT-Drs. 11/3515, S. 35 (AggerVG); 10/3919, S. 40 (Eifel-RurVG); 10/3920, S. 35 (EmscherGG); 11/3517, S. 35 f. (ErftVG); 10/4631, S. 37 (LINEGG); 10/3918, S. 34 (LippeVG); 11/3518, S. 36 (NiersVG); 11/3516, S. 33 (WupperVG).

3 | Zusammensetzung des Gesamtbeitragsbedarfs

3.1.1.1 Verbesserung der Gewässerstrukturgüte und Schutz des „Ökosystems Flussgebiet“

3.1.1.1.1 Unterhaltung oberirdischer Gewässer oder Gewässerabschnitte und der mit ihnen in funktionellem Zusammenhang stehenden Anlagen

3.1.1.1.1.1 Aufgabeninhalt

Die Aufgabe der Gewässerunterhaltung ist sämtlichen Verbänden zugewiesen.²⁴³ Hinsichtlich Art und Umfang der Unterhaltungsarbeiten verweisen die Gesetzesmaterialien auf das materielle Wasserrecht.²⁴⁴ Zur Unterhaltung eines Gewässers gehören gemäß § 39 Abs. 1 S. 1 WHG seine Pflege und Entwicklung; diese umfasst gemäß § 39 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1-5 insbesondere die Erhaltung des Gewässerbettes und der Ufer sowie gegebenenfalls der Schiffbarkeit; außerdem sind auch die ökologische Funktionsfähigkeit des Gewässers zu fördern und das Gewässer in einem Zustand zu erhalten, der hinsichtlich der Abführung oder Rückhaltung von Wasser, Geschiebe, Schwebstoffen und Eis den wasserwirtschaftlichen Bedürfnissen entspricht. Die Gewässerunterhaltung muss sich an den Bewirtschaftungszielen nach Maßgabe der §§ 27-31 WHG ausrichten und darf die Erreichung dieser Ziele nicht gefährden. Sie muss den Anforderungen entsprechen, die im Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG an die Gewässerunterhaltung gestellt sind. Darüber hinaus ergänzt § 90 LWG die – für weitergehende landesrechtliche Regelungen offene²⁴⁵ – Regelung des § 39 WHG insofern, als zu den Maßnahmen der Gewässerunterhaltung auch die Freihaltung, Reinigung und Räumung des Gewässerbettes und der Ufer von Unrat gehören.

Für die wasserhaushaltrechtliche Unterhaltungslast für oberirdische Gewässer trifft das LWG i.V.m. § 40 Abs. 1 S. 1 WHG eine differenzierte Regelung: Für die fließenden Gewässer erster Ordnung knüpft es an das Eigentum an dem Gewässer an, § 91 Abs. 1 Nr. 1 LWG. Die Gewässer erster Ordnung stehen grundsätzlich im Eigentum des Landes mit Ausnahme der im Bundesbesitz stehenden Bundeswasserstraßen, § 4 LWG. Bei fließenden Gewässern zweiter Ordnung obliegt die Unterhaltung gemäß § 91 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 LWG grundsätzlich den Anliegergemeinden. Die Unterhaltung der stehenden Gewässer fällt grundsätzlich den jeweiligen Eigentümern zu und für den Fall, dass sich diese nicht ermitteln lassen, den Anliegern, § 91 Abs. 2 LWG.

Unterhaltungspflichtig können gemäß § 91 Abs. 3, 1. Hs. LWG schließlich auch Wasserverbände sein. Diesen obliegt die Gewässerunterhaltung, soweit sie durch Gesetz oder Satzung die Gewässerunterhaltung zur Aufgabe haben. Gemäß § 90 Abs. 3, 2. Hs. LWG treten sie sodann an die Stelle der Gemeinden oder der nach § 91 Abs. 2 LWG Verpflichteten. § 91 Abs. 3 LWG weist dem Verband die Aufgabe der Gewässerunterhaltung somit nicht unmittelbar zu; die Norm sieht vielmehr lediglich die Möglichkeit einer Übertragung auf Wasser- und Bodenverbände vor. Die konstitutive Zuweisung der Gewässerunterhaltungslast auf die Verbände erfolgt durch das Verbandsgesetz bzw. bei Wasserverbänden nach dem WVG durch die Verbandssatzung. Aber auch durch die Nennung im Aufgabenkatalog wird die Zuständigkeit nicht flächendeckend für das gesamte Verbandsgebiet auf die Verbände übertragen.²⁴⁶ Die Aufgabenzuweisung

243 § 2 Abs. 1 Nr. 2 AggerVG, § 2 Abs. 1 Nr. 2 Eifel-RurVG, § 2 Abs. 1 Nr. 2 EmscherGG, § 2 Nr. 3 ErftVG, § 2 Abs. 1 Nr. 2 LINEGG, § 2 Abs. 1 Nr. 2 LippeVG, § 2 Abs. 1 Nr. 2 NiersVG, § 2 Abs. 1 Nr. 2 RuhrVG, § 2 Abs. 1 Nr. 2 WupperVG.

244 LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3919, S. 38 (Eifel-RurVG); 11/3517, S. 35 (ErftVG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

245 BT-Drs. 16/12275, S. 63; Czuchowski/Reinhardt, WHG, § 39 Nr. 1, 4.

246 LT-Drs. 11/3515, S. 33 (AggerVG); 10/3919, S. 38 (Eifel-RurVG)10/3920, S. 34 (EmscherGG); 11/3517, S. 34 (ErftVG); 10/4631, S. 35 (LINEGG); 10/3918, S. 33 (LippeVG); 11/3518, S. 34 (NiersVG); 10/3971, S. 41 (RuhrVG); 11/3516, S. 33 (WupperVG).

erfolgt vielmehr zunächst abstrakt²⁴⁷ und bedarf der Konkretisierung²⁴⁸. Dies folgt abgesehen von der Gesetzesbegründung auch systematisch aus §§ 2 Abs. 3, 4 Abs. 1-3 LippeVG, die die konkrete Aufgabenzuständigkeit des Verbandes unter den Vorbehalt einer „Übernahme“ der jeweiligen Aufgabe gerade für das jeweilige Gewässer oder den Gewässerabschnitt stellen.

3.1.1.1.2 Grenzen der Umlagefähigkeit von Kosten der Gewässerunterhaltung auf die Verbandsmitglieder

Inhalt und Ziele der Gewässerunterhaltungspflicht wurden gegenüber der ursprünglichen Fassung des Wasserhaushaltsgesetzes nach und nach erweitert: Während die Unterhaltungspflicht zunächst im Wesentlichen auf die Erhaltung eines ordnungsgemäßen Zustands für den Wasserabfluss und an schiffbaren Gewässern auf die Erhaltung der Schiffbarkeit und damit auf wasserwirtschaftliche Ziele beschränkt war,²⁴⁹ ist sie heute insbesondere nach Umsetzung der Vorgaben der EG-Wasserrahmenrichtlinie in deutsches Recht auf eine umfassende gestaltende ökologische Gewässerentwicklung ausgerichtet. Die Gewässerunterhaltung umfasst insbesondere auch die Pflege und Entwicklung des Gewässers und ist an die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele der §§ 27-31 WHG, das heißt namentlich auch an die Erhaltung oder Erreichung eines guten ökologischen Zustands (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG), gebunden, § 39 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 WHG.

Die wasserrechtliche Pflichten- und wasserverbandsrechtliche Aufgabenregelung sind im Zuge dieses „revolutionären Paradigmenwechsels von einer wasserwirtschaftlichen zu einer prädominant ökologischen Gewässerbewirtschaftung“²⁵⁰ demgegenüber unverändert geblieben.

Im Schrifttum werden rechtliche Bedenken gegen diese Ausweitung der Gewässerunterhaltungspflicht und insbesondere die daraus resultierende Finanzierungspflicht der Verbandsmitglieder geltend gemacht. Insbesondere die ökologische Entwicklung des Gewässers diene nicht mehr den kollektivierten Individualinteressen der Verbandsmitglieder, sondern erfolge allein zum Wohle der Allgemeinheit. Vor diesem Hintergrund wird eine Heranziehung der Verbandsmitglieder zur Finanzierung für als mit dem allgemeinen Gleichheitssatz²⁵¹ oder als mit dem wasserverbandsrechtlichen Vorteilsprinzip²⁵² unvereinbar gehalten.

Die Schlussfolgerungen aus diesem Befund variieren: Teilweise wird eine „differenzierte Aufgaben- und Finanzierungspflicht“ hergeleitet:²⁵³ Soweit wasserverbandliche Maßnahmen dem Vorteil der Verbandsmitglieder zu dienen bestimmt seien, greife das dem Wasserverbandsrecht zugrunde liegende Konzept genossenschaftlicher Aufgabenwahrnehmung, und gegen eine Finanzierung durch das verbandliche Beitragsaufkommen beständen keine Bedenken.²⁵⁴ Die aktive ökologische Gewässerentwicklung sei jedoch originär staatliche Bewirtschaftungsaufgabe, die gemäß Art. 83 GG dem bewirtschaftungspflichtigen Land als Sachwalter der Allgemeinheit obliege; insoweit sei eine Abwälzung der Lasten auf die Verbandsmitglieder über das

247 LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3919, S. 38 (Eifel-RurVG); 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 11/3517, S. 34 (ErftVG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

248 LT-Drs. 11/3515, S. 35 (AggerVG); 10/3919, S. 40 (Eifel-RurVG); 10/3920, S. 35 (EmscherGG); 11/3517, S. 35 f. (ErftVG); 10/4631, S. 37 (LINEGG); 10/3918, S. 34 (LippeVG); 11/3518, S. 36 (NiersVG); 11/3516, S. 33 (WupperVG); danach sind Inhalt und Umfang der in § 2 Abs. 1 genannten Aufgaben durch den Verband zu „konkretisieren“.

249 Darüber hinaus ermächtigte die rahmenrechtliche Regelung die Länder zu Erweiterungen des Unterhaltungsbegriffs, die allerdings auf wasserwirtschaftliche Zielsetzungen begrenzt war und – in Abgrenzung zum Gewässerausbau – insbesondere keine Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität erfasste, vgl. Reinhardt, LKV 2013, 49, 50.

250 Salzwedel, in: Kutschmidt-FS, S. 105, 108 f.

251 Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 28 Rn. 53.

252 Reinhardt, LKV 2013, 49, 54 ff.; Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, Einleitung, Rn. 94; Reinhardt, ZfW 2009, 27, 30 ff.; Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 28 Rn. 4.

253 Reinhardt, LKV 2013, 49, 56 f.; Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, Einleitung, Rn. 93 f.

254 Reinhardt, LKV 2013, 49, 57.

3 | Zusammensetzung des Gesamtbeitragsbedarfs

wasserverbandsrechtliche Vorteilsprinzip nicht mehr zu rechtfertigen.²⁵⁵ Soweit der Verband diese Aufgaben tatsächlich wahrnehme, geschehe dies im Auftrag des Landes.²⁵⁶ Unerheblich sei demgegenüber, dass sich der Begriff der Unterhaltung einschränkungslos auch im Wortlaut des verbandlichen Aufgabenkatalogs finde; die Parallelisierung wasserverbandsrechtlicher und wasserhaushaltsrechtlicher Termini sei durch die beispiellose Fortentwicklung des ökologischen Gewässerschutzes wenigstens teilweise hinfällig geworden.²⁵⁷

Nach anderer Ansicht wird „zumindest“ ein Kostenbeitrag der Allgemeinheit gefordert: Maßnahmen, die dazu bestimmt seien, ein Gewässer erst in einen guten ökologischen Zustand zu versetzen, und über das Interesse der Flächeneigentümer hinausgehen würden, müssten zumindest teilweise durch Steuermittel finanziert werden.²⁵⁸

Das OVG Nordrhein-Westfalen hat jedenfalls für die kommunalrechtliche Umlage der einer Gemeinde obliegenden Unterhaltungslast nach § 92 Abs. 1 S. 1 LWG entschieden, dass eine Überwälzung der Kosten durch satzungsrechtliche Inanspruchnahme betroffener privater Grundstückseigentümer nur insoweit in Betracht kommt, als die verausgabten Mittel auch mit einer Pflicht des Gebührenschuldners korrespondieren und die Aufgabenerfüllung vorteilhaft für ihn ist.²⁵⁹ Kosten für Maßnahmen des allein im öffentlichen Interesse liegenden Hochwasserschutzes seien nicht umlagefähig.²⁶⁰ Die Gewässerunterhaltung diene nicht mehr nur der Erhaltung eines ordnungsgemäßen Zustands für den Wasserabfluss und der Erhaltung der Schiffbarkeit, sondern verfolge darüber hinaus das Ziel, das natürliche Erscheinungsbild und die ökologischen Funktionen der Gewässer zu erhalten und zu entwickeln. Letzteres liege im öffentlichen Interesse, sodass die Abwälzung des entsprechenden Unterhaltungsaufwands auf die Gewässeranlieger nicht gerechtfertigt sei.²⁶¹

Der Begriff der Gewässerunterhaltung in den verbandsgesetzlichen Aufgabenkatalogen ist umfassend zu verstehen und bezieht sich auf sämtliche Pflichten der Gewässerunterhaltung im materiell-wasserrechtlichen Sinne. Dies ergibt sich bereits aus den Gesetzesbegründungen. Diese enthalten zum Teil explizit den Hinweis, Art und Umfang der Unterhaltungsarbeiten ergäben sich unter anderem aus dem materiellen Wasserrecht²⁶² bzw. aus den Vorschriften von WHG und LWG²⁶³. Damit nimmt die Aufgabenregelung in den Verbandsgesetzen ersichtlich Bezug auf den jeweils aktuellen Umfang der Gewässerunterhaltungspflicht und verweist insoweit dynamisch hierauf. Mit dieser umfassenden Aufgabenzuweisung durch die Verbandsgesetze korrespondiert sodann die wasserrechtliche Pflichtenregelung in § 40 Abs. 1 S. 1 WHG, § 91 LWG.

Fraglich ist aber, ob diese Ausweitung der Aufgabe der Gewässerunterhaltungspflicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Wie bereits dargelegt, setzt unabhängig von der Frage der Übertragung der Aufgabenverantwortung jedenfalls die Belastung mit einer Verbandslast eine gruppenbezogene Verantwortung oder einen gruppenbezogenen Vorteil auf Seiten der Verbandsmitglieder für die entsprechende Aufgabe voraus;²⁶⁴ wo diese nicht gegeben sind, es also an einem besonderen Zurechnungsgrund für die Finanzierungslast fehlt und die Verbandsmit-

255 Reinhardt, LKV 2013, 49, 57.

256 Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, Einleitung, Rn. 92; Reinhardt, ZfW 2009, 26, 29 f.

257 Reinhardt, LKV 2013, 49, 54 ff.; Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, Einleitung, Rn. 93; vgl. a.A. Schwender, in: Sieder/Zeitzer/Dahme, WHG AbwAG, § 40 WHG Rn. 42 ff.

258 Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 28 Rn. 56.

259 OVG NRW, Urt. v. 15.09.1999, Az.: 9 A 2736/96, ZfW 2002, 118, 121 f.

260 OVG NRW, Urt. v. 15.09.1999, Az.: 9 A 2736/96, ZfW 2002, 118, 122.

261 OVG NRW, Urt. v. 15.09.1999, Az.: 9 A 2736/96, ZfW 2002, 118, 122, unter Verweis auf LT-Drs. 10/2661, S. 78.

262 LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 11/3517, S. 35 (ErftVG); 11/3518, S. 44 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

263 LT-Drs. 10/3919, S. 39 (Eifel-RurVG).

264 Vgl. 2.1.2.3.

glieder der Aufgabe letztlich wie die Allgemeinheit gegenüberstehen, ist die Beitragserhebung wegen Verletzung des Grundsatzes der Lastengleichheit verfassungsrechtlich unzulässig.

Als Gruppenvorteil in diesem Sinne kann auf der einen Seite nicht schon die bloße Erfüllung der – erweiterten – gesetzlichen Unterhaltungspflicht durch den Verband angesehen werden. Eine solche Annahme wäre zirkulär; es geht gerade um die vorgelegte Frage der Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung. Auf der anderen Seite kann als maßgebliches Abgrenzungskriterium auch nicht, wie von Teilen der Literatur vertreten,²⁶⁵ darauf abgestellt werden, ob den Verbandsmitgliedern durch die Verbandsmaßnahmen nach Abzug insbesondere der Verbandsbeiträge noch ein individueller Netto-Vorteil zuwächst. Ein solcher individueller Netto-Vorteil ist weder verfassungsrechtlich erforderlich noch einfachgesetzlich durch die Verbundsgesetze gefordert.²⁶⁶ Unschädlich ist ferner, wenn – wie dies regelmäßig der Fall sein wird – die Aufgabenerfüllung neben einer gegebenen besonderen Finanzierungsverantwortlichkeit der Verbandsmitglieder auch dem Wohl der Allgemeinheit dient (vgl. bereits § 1 Abs. 1 S. 2 LippeVG).

Im Ergebnis wird jedenfalls für solche Gewässerunterhaltungsmaßnahmen eine Finanzierungsverantwortlichkeit der Verbandsmitglieder anzunehmen sein, die zumindest auch der Erhaltung eines ordnungsgemäßen Wasserabflusses dienen.²⁶⁷ Zum einen belastet das von den Grundstücken abfließende Niederschlagswasser die Gewässer und erzeugt so den Unterhaltsaufwand, zum anderen ermöglicht erst die wirksame Ableitung des Niederschlagswassers eine Nutzung des Grundstücks.²⁶⁸ Gleiches gilt für Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Schiffbarkeit des jeweiligen Gewässers.

Die Finanzierungsverantwortlichkeit der Mitglieder könnte aber dort überschritten sein, wo die Gewässerunterhaltungsmaßnahmen ausschließlich darauf abzielen, das Gewässer in einen guten ökologischen Zustand zu versetzen.²⁶⁹ Zu denken wäre insoweit beispielsweise an die Anlage einer Fischtrappe oder Maßnahmen zur Förderung des Artenreichtums.²⁷⁰ Insoweit haben die Mitglieder lediglich Anteil an den Vorteilen, die auch der Allgemeinheit durch ein intaktes Ökosystem in gleicher Weise entstehen.²⁷¹

Zu beachten ist allerdings, dass es durchaus vordergründig rein ökologische Maßnahmen geben kann, die bei näherem Hinsehen gleichwohl in besonderer Weise wirtschaftlich vorteilhaft für einzelne Verbandsmitglieder sind und deren Kosten diesen daher zugerechnet werden können.²⁷² So kann etwa eine naturnahe Umgestaltung eines Gewässers dazu führen, dass diesem mehr Niederschlagswasser pro Zeiteinheit zugeführt werden kann und auf diese Weise Anlagen zur Zwischenpufferung wie beispielsweise Regenrückhaltebecken eingespart werden können.²⁷³

In der Praxis wird eine klare Grenzziehung zwischen den den Verbandsmitgliedern zuzurechnenden Verbandsmaßnahmen und solchen, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen, häufig schwer zu bewerkstelligen sein.²⁷⁴ Rein tatsächlich scheint das aufgezeigte Finanzierungsproblem im Übrigen bei Weitem nicht die zu vermutende Tragweite zu haben. Jedenfalls gibt es soweit ersichtlich keine einzige Gerichtsentscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in

²⁶⁵ Reinhardt, LKV 2013, 49, 56.

²⁶⁶ Vgl. 4.1.3.2.1.1

²⁶⁷ Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 28 Rn. 48.

²⁶⁸ Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 28 Rn. 48.

²⁶⁹ Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 28 Rn. 49.

²⁷⁰ Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 28 Rn. 49.

²⁷¹ Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 28 Rn. 49.

²⁷² Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 53.

²⁷³ Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 53.

²⁷⁴ Vgl. Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 28 Rn. 40.

3 | Zusammensetzung des Gesamtbeitragsbedarfs

dem ein Verbandsmitglied seinen Beitragsbescheid mit einer entsprechenden Begründung angefochten hätte. Dies hat seinen Grund offenbar darin, dass sich das Land bereits heute durch eine umfassende Förderung von Einzelprojekten an den finanziellen Lasten der ökologischen Unterhaltungs- und Ausbaukosten beteiligt.²⁷⁵ Eine eigene Anspruchsgrundlage der Wasserverbände für derartige Zuschüsse des Landes ist indes nicht ersichtlich.²⁷⁶ Insbesondere der Konnexitätsgedanke, nach dem Verwaltungsverantwortung und Finanzierungsverantwortung in Deckung zu bringen sind, lässt sich nicht übertragen; Art. 104a GG ist weder direkt noch analog auf das Verhältnis Land-Wasserverband/Verbandsmitglied anwendbar.²⁷⁷ Eine Bestimmung wie Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW besteht zugunsten der Wasserverbände nicht. Aus Gründen der Rechtssicherheit erscheint es vor diesem Hintergrund erwägenswert, eine Mitgliedschaft des Landes in den Verbandsgesetzen vorzusehen, wie diese bereits in § 6 Abs. 1 Nr. 1 LippeVG und in § 6 Abs. 1 Nr. 5 RuhrVG mit Blick auf die Unterhaltung von Lippe und Ruhr als Landesgewässer erster Ordnung, zu deren Unterhaltung grundsätzlich das Land verpflichtet ist, angelegt ist.²⁷⁸ Einer Mitgliedschaft des Landes in den sondergesetzlichen Wasserverbänden stünde dabei insbesondere nicht entgegen, dass das Land zugleich die Rechtsaufsicht über die Verbände führt.²⁷⁹

3.1.1.2 Rückführung ausgebauter oberirdischer Gewässer in einen naturnahen Zustand

Die Aufgabe, die ausgebauten oberirdischen Gewässer in einen naturnahen Zustand zurückzuführen,²⁸⁰ korrespondiert unmittelbar mit der Vorschrift des § 6 Abs. 2, 2. Hs. WHG. Ziel dieser Aufgabe ist, durch den Ausbau eines Gewässers, insbesondere durch Begradigung, Befestigung oder Aufstauung erfolgte, vielfach für erhebliche Störungen im Funktions- und Wirkungsgefüge des Gewässers verantwortliche wasserbautechnische Eingriffe ökologisch weitestgehend zu entschärfen.²⁸¹ In Betracht kommt beispielsweise die Renaturierung von naturfremden Uferbefestigungen (Mauerwerk, Beton, Stahlstützen) oder von Gewässerbegradi gungen, indem man die Ufer stattdessen durch möglichst naturnahen Bewuchs sichert oder eine etwaige Begradigung durch eine mäandrierende Streckenführung auflockert.²⁸² Die Aufgabe stellt einen Unterfall des Gewässerausbaus dar;²⁸³ hinsichtlich der Pflichtigkeit kann somit grundsätzlich auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

3.1.1.3 Regelung des Grundwasserstandes

Mit der Regelung des Grundwasserstandes²⁸⁴ wird dem Verband aufgegeben, den Grundwasserstand im Verbandsgebiet – wo und soweit erforderlich – künstlich zu beeinflussen.²⁸⁵ In

275 Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 48.

276 Reinhardt, ZfW 2009, 26, 32; Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, Einleitung Rn. 76 f.; zweifelnd auch Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 52; differenzierend Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 296 ff.

277 Reinhardt, ZfW 2009, 26, 32; Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, Einleitung Rn. 76 f.; ähnlich Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 52.

278 Ähnlich Reinhardt, LKV 2013, 49, 54.

279 Vgl. Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 143; Reinhardt, LKV 2013, 49, 54, Fn. 55.

280 § 2 Abs. 1 Nr. 3 AggerVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 Eifel-RurVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 EmscherGG, § 2 Nr. 4 ErftVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 LINEGG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 LippeVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 NiersVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 RuhrVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 WupperVG.

281 Czuchowski/Reinhardt, WHG, § 6 Rn. 66 f.

282 Czuchowski/Reinhardt, WHG, § 6 Rn. 67.

283 Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 AggerVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 Eifel-RurVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 EmscherGG, § 2 Nr. 4 ErftVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 LINEGG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 LippeVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 NiersVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 RuhrVG, § 2 Abs. 1 Nr. 3 WupperVG.

284 LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3919, S. 38 (Eifel-RurVG); 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 11/3517, S. 35 (ErftVG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 10/3919, S. 33 (LippeVG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

285 § 2 Abs. 1 Nr. 4 EmscherGG, § 2 Abs. 1 Nr. 5 ErftVG, § 2 Abs. 1 Nr. 4 LINEGG, § 2 Abs. 1 Nr. 4 LippeVG, § 2 Abs. 1 Nr. 4 NiersVG; diese Aufgabe findet sich nicht im AggerVG, Eifel-RurVG, RuhrVG und im WupperVG.

Betracht kommen insoweit zum einen eine Anreicherung von Grundwasserströmen, um die Entnahme von Grundwasser durch öffentliche Wasserwerke sicherzustellen oder die Bodenfruchtbarkeit zu erhöhen, zum anderen aber auch das Abpumpen von Grundwasser, insbesondere zum Schutz von Siedlungs- oder Industriegebieten in Bergsenkungsgebieten.²⁸⁶

3.1.1.4 Abwehr von nachteiligen Veränderungen aufgrund von Einwirkungen auf den Grundwasserstand

Die Aufgabe, wasserwirtschaftliche und damit in Zusammenhang stehende ökologische, durch Einwirkungen auf den Grundwasserstand, insbesondere durch den Steinkohlen-, Braunkohlen- oder Salzabbau hervorgerufene oder zu erwartende nachteilige Veränderungen zu vermeiden, zu mindern, zu beseitigen und auszugleichen,²⁸⁷ bezieht sich ausweislich der Gesetzesmaterialien im Wesentlichen auf die Fälle, in denen durch Einwirkungen auf den Grundwasserstand, insbesondere durch Grundwasser-Absenkungen infolge des Bergbaus, die oberirdischen Gewässer in ihrer Menge und Güte nachteilig beeinflusst werden.²⁸⁸ Eingeschlossen sind aber auch sonstige auf Grundwassernutzungen beruhende nachteilige Auswirkungen auf den oberirdischen Wasser- und Naturhaushalt.²⁸⁹ Als in Betracht kommende Maßnahmen werden solche zur Verbesserung der Vorflut oder zur Wiederherstellung und Erhaltung von Feuchtgebieten genannt.²⁹⁰

3.1.1.5 Bewässerung und Entwässerung von Grundstücken

Die Aufgabe „Bewässerung und Entwässerung von Grundstücken“ findet sich nur in § 2 Abs. 1 Nr. 5 Eifel-RurVG sowie in § 2 Abs. 1 Nr. 7 NiersVG und gibt den beiden Verbänden auf, im Bedarfsfall Dränungen vorzunehmen oder landwirtschaftliche Flächen zu bewässern²⁹¹

3.1.1.2 Wassermengenwirtschaft einschließlich Grundwasser- und Hochwasserschutz

3.1.1.2.1 Regelung des Wasserabflusses, Ausgleich der Wasserführung und Sicherung des Hochwasserabflusses

Die Aufgabe der Regelung des Wasserabflusses einschließlich des Ausgleichs der Wasserführung und der Sicherung des Hochwasserabflusses der oberirdischen Gewässer oder Gewässerabschnitte und in deren Einzugsgebieten²⁹² bezieht sich im Wesentlichen auf Maßnahmen der Vorflutregelung, die nach den einschlägigen Vorschriften von Wasserhaushaltsgesetz und Landeswassergesetz als Gewässerausbau, Ausgleich der Wasserführung und Deich- oder Dammbau gelten.²⁹³

285 LT-Drs. 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 10/3919, S. 34 (LippeVG); 11/3518, S. 35 (NiersVG).

286 Vgl. LT-Drs. 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 11/3517, S. 35 (ErftVG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 10/3919, S. 34 (LippeVG); 11/3518, S. 35 (NiersVG).

287 § 2 Abs. 1 Nr. 4 AggerVG, § 2 Abs. 1 Nr. 5 EmscherGG, § 2 Nr. 6 ErftVG, § 2 Abs. 1 Nr. 5 LINEGG, § 2 Abs. 1 Nr. 5 LippeVG, § 2 Abs. 1 Nr. 5 NiersVG, § 2 Abs. 1 Nr. 4 RuhrVG, § 2 Abs. 1 Nr. 4 WupperVG; diese Aufgabe fehlt im Eifel-RurVG.

288 LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 10/3918, S. 34 (LippeVG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

289 LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 11/3517, S. 35 (ErftVG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 10/3918, S. 34 (LippeVG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

290 LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 11/3517, S. 35 (ErftVG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 10/3918, S. 34 (LippeVG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

291 LT-Drs. 10/3919, S. 39 (Eifel-RurVG); LT-Drs. 11/3518, S. 35 (NiersVG).

292 § 2 Abs. 1 Nr. 1 AggerVG, § 2 Abs. 1 Nr. 1 Eifel-RurVG, § 2 Abs. 1 Nr. 1 EmscherGG, § 2 Nr. 2 ErftVG, § 2 Abs. 1 Nr. 1 LINEGG, § 2 Abs. 1 Nr. 1 LippeVG, § 2 Abs. 1 Nr. 1 NiersVG, § 2 Abs. 1 Nr. 1 RuhrVG, § 2 Abs. 1 Nr. 1 WupperVG.

293 Vgl. LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 11/3517, S. 35 (ErftVG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 10/3919, S. 33 (LippeVG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

3 | Zusammensetzung des Gesamtbeitragsbedarfs

3.1.1.2.1.1 Ausgleich der Wasserführung, §§ 87 f. LWG

Die Pflicht zum Ausgleich der Wasserführung ist in §§ 87 f. LWG geregelt. Der Begriff „Wasserführung“ bezieht sich auf die Wassermenge, die ein fließendes Gewässer führt: Die Pflicht zum „Ausgleich“ der Wasserführung bedeutet, dass das Wasser bei Hochwasser möglichst zurückzuhalten, bei Niedrigwasser die Wasserführung zu verbessern ist.²⁹⁴

Als geeignete Maßnahmen zum Ausgleich der Wasserführung nennt § 87 Abs. 1 S. 1 LWG den Bau, den Betrieb und die Unterhaltung von Anlagen zum Anstau von Gewässern (z. B. Talsperren) sowie von Rückhaltebecken, gegebenenfalls auch im seitlichen Einzugsgebiet von Gewässern.²⁹⁵

Adressaten der Pflicht zum Ausgleich der Wasserführung sind grundsätzlich die Kreise und kreisfreien Städte, § 87 Abs. 1 S. 1 LWG. Pflichtige können gemäß § 87 Abs. 3 LWG auch Wasserverbände sein, soweit sie nach Gesetz oder Satzung den Ausgleich der Wasserführung zur Aufgabe haben; insoweit treten sie an die Stelle der sonst Verpflichteten. Ebenso wie die Gewässerunterhaltungspflicht weist das Landeswassergesetz den Verbänden damit die Pflicht zum Ausgleich der Wasserführung nicht unmittelbar zu; wie dort bedarf es einer Übernahme gemäß §§ 2 Abs. 3, 4 Abs. 1 LippeVG, sofern die Aufgabe über den Status quo im Zeitpunkt der Neufassung des jeweiligen Verbandsgesetzes für ein weiteres Gewässer oder einen Gewässerabschnitt wahrgenommen werden soll.²⁹⁶

3.1.1.2.1.2 Gewässerausbau, § 67 WHG, §§ 89, 100-104 LWG

Der Gewässerausbau wird in § 67 Abs. 2 S. 1 WHG definiert als Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer. Gleichgestellt sind gemäß § 67 Abs. 2 S. 3 WHG Deich- und Dammbauten, die den Hochwasserabfluss beeinflussen, sowie Bauten des Küstenschutzes.

Die Pflicht zum Gewässerausbau regelt das WHG nicht; gemäß § 89 Abs. 1 LWG trifft sie grundsätzlich den für das jeweilige Gewässer Unterhaltungspflichtigen, § 89 Abs. 1 LWG, folgt also der Pflicht zur Gewässerunterhaltung gemäß § 40 Abs. 1 WHG, 91 Abs. 1 LWG nach.

3.1.1.2.1.3 Sicherung des Hochwasserabflusses

Die Aufgabe „Sicherung des Hochwasserabflusses“ knüpft an den gleichnamigen Zehnten Teil des LWG an, der neben Regelungen über die Festsetzung und Überwachung von Überschwemmungsgebieten vor allem solche über den Bau und die Unterhaltung von Deichen und anderen Hochwasserschutzanlagen, die den Hochwasserabfluss beeinflussen, enthält. Die Pflicht zur Unterhaltung und Wiederherstellung von Deichen trifft gemäß § 108 Abs. 2 S. 1 LWG grundsätzlich denjenigen, der sie errichtet hat. Hochwasserschutzmaßnahmen sind nicht um jeden Preis zu treffen, sondern müssen verhältnismäßig und wirtschaftlich vertretbar sein.²⁹⁷

294 LT-Drs. 8/2388 S. 116; Honert/Rüttgers/Sanden, LWG, § 87, S. 338.

295 Vgl. auch LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3919, S. 38 (Eifel-RurVG); 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 11/3517, S. 35 (ErftVG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

296 So ausdrücklich für die Pflicht zum Ausgleich der Wasserführung LT-Drs. 10/3919, S. 38 (Eifel-RurVG); vgl. auch Seeliger, in: Reinhhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 56.

297 Seeliger, in: Reinhhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 58

3.1.1.2.2 Beschaffung und Bereitstellung von Wasser zur Trink- und Betriebswasser-versorgung sowie zur Ausnutzung der Wasserkraft

Die Aufgabe „Beschaffung und Bereitstellung von Wasser zur Trink- und Betriebswasserversorgung sowie zur Ausnutzung der Wasserkraft“²⁹⁸ beinhaltet nur die Beschaffung und Bereitstellung von Wasser.²⁹⁹ Maßnahmen zur unmittelbaren öffentlichen Wasserversorgung gehören nicht dazu.³⁰⁰ Beschaffen sind z. B. das Erschließen und Ansammeln von Wasser in Talsperren. Bereitstellen sind das Bereithalten von Wasser in Talsperren, das Abgeben von Wasser in Vorfluter³⁰¹ oder der Transport von (Grund-) Wasser mittels Rohrleitungen bis zu einem Übergabepunkt, wo es entweder als Betriebswasser verwendet oder von einem öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen entnommen wird.³⁰²

3.1.1.3 Wassergütewirtschaft

3.1.1.3.1 Abwasserbeseitigung

Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung findet sich in sämtlichen Verbandsgesetzen.³⁰³ Abwasser ist gemäß der Legaldefinition in § 54 Abs. 1 Nr. 1 WHG das durch häuslichen, gewerbllichen, landwirtschaftlichen oder sonstigen Gebrauch in seinen Eigenschaften veränderte Wasser und das bei Trockenwetter damit zusammen abfließende Wasser (Schmutzwasser) sowie das von Niederschlägen aus dem Bereich von bebauten oder befestigten Flächen gesammelt abfließende Wasser (Niederschlagswasser). Als Schmutzwasser gelten gemäß § 54 Abs. 1 S. 2 WHG auch die aus Anlagen zum Behandeln, Lagern und Ablagern von Abfällen austretenden und gesammelten Flüssigkeiten. Die Abwasserbeseitigung umfasst gemäß § 54 Abs. 2 WHG das Sammeln, Fortleiten, Behandeln, Einleiten, Versickern, Verregnern und Verrieseln von Abwasser, das Entwässern von Klärschlamm in Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung sowie die Beseitigung des in Kleinkläranlagen anfallenden Schlammes.

Abwasserbeseitigungspflichtig sind in Nordrhein-Westfalen gemäß § 56 S. 1 WHG i.V.m. § 53 Abs. 1 S. 1 LWG grundsätzlich die Gemeinden. Für den Fall aber, dass die Gemeinde im Gebiet eines Abwasserverbandes liegt, ordnet § 54 Abs. 1 LWG an, dass dann dem Verband für Abwasseranlagen, die für mehr als 500 Einwohner bemessen sind, (Nr. 1) „die Übernahme, Behandlung und Einleitung von Schmutzwasser oder mit Niederschlagswasser vermischt Schmutzwasser“ sowie (Nr. 2) „die Rückhaltung von Abwasser aus öffentlichen Kanalisationen in dazu bestimmten Sonderbauwerken, sofern das Abwasser vom Verband gemäß Nr. 1 zu behandeln ist“, obliegen. Daraus ergibt sich – vereinfacht – die folgende „Arbeitsteilung“³⁰⁴: Die Gemeinde bleibt verpflichtet, das Abwasser zu sammeln und fortzuleiten und es dem Wasser-

298 So wörtlich § 2 Abs. 1 Nr. 5 AggerVG, § 2 Abs. 1 Nr. 10 EmscherGG, § 2 Abs. 1 Nr. 10 LippeVG, § 2 Abs. 1 Nr. 5 RuhrVG, § 2 Abs. 1 Nr. 5 WupperVG; ähnlich auch § 2 Abs. 1 Nr. 4 Eifel-RurVG („aus oberirdischen Gewässern“), § 2 Abs. 1 Nr. 7 ErftVG („Beschaffung und Bereitstellung von Wasser zur Sicherung der gegenwärtigen und künftigen Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft“), § 2 Abs. 1 Nr. 6 LINEGG (im Zusammenhang mit der Regelung des Grundwasserstandes“), § 2 Abs. 1 Nr. 6 NiersVG (keine Erwähnung der „Ausnutzung der Wasserkraft“).

299 LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3919, S. 39 (Eifel-RurVG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

300 LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3919, S. 39 (Eifel-RurVG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

301 So nur LT-Drs. 10/3919, S. 39 (Eifel-RurVG).

302 LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

303 § 2 Abs. 1 Nr. 6 AggerVG, § 2 Abs. 1 Nr. 6 Eifel-RurVG, § 2 Abs. 1 Nr. 6 EmscherGG, § 2 Nr. 8 ErftVG, § 2 Abs. 1 Nr. 7 LINEGG, § 2 Abs. 1 Nr. 6 LippeVG, § 2 Abs. 1 Nr. 8 NiersVG, § 2 Abs. 1 Nr. 6 RuhrVG, § 2 Abs. 1 Nr. 6 WupperVG.

304 OVG NRW, Urt. v. 17.06.1993, Az.: 20 A 981/92, ZfW 1994, 375, 377.

3 | Zusammensetzung des Gesamtbeitragsbedarfs

verband an einem³⁰⁵ Übergabepunkt zu übergeben. Diesem obliegen dann insbesondere das Behandeln und Einleiten des Abwassers. Anders als bei der Gewässerunterhaltung, dem Gewässerausbau und dem Ausgleich der Wasserführung weist § 54 LWG den Verbänden diese Bereiche der Abwasserbeseitigungspflicht für ihr Gebiet unmittelbar zu.³⁰⁶ Dies ergibt sich schon aus einem Wortlautvergleich mit den §§ 87 Abs. 3 und 91 Abs. 3 LWG: Im Gegensatz zu diesen Bestimmungen stellt § 54 Abs. 1 LWG die Zuweisung der Pflicht nicht unter den Vorbehalt einer entsprechenden verbandsrechtlichen Regelung.

Die Aufgabenkataloge der Verbandsgesetze vollzogen diese „Arbeitsteilung“ demgegenüber bis Anfang 2007 nicht nach, sondern wiesen die Aufgabe der Abwasserbeseitigung ihrem Wortlaut nach umfassend, das heißt einschließlich des Sammelns und Fortleitens des Abwassers, dem jeweiligen Verband zu. Mit dem Gesetz zur Änderung und Ergänzung wasserverbandsrechtlicher Vorschriften vom 7. März 1995³⁰⁷ hat der Landesgesetzgeber einen Gleichlauf zwischen wasserrechtlicher Pflichtenregelung und wasserverbandsrechtlicher Aufgabenzuweisung hergestellt: Nunmehr sehen die Verbandsgesetze ausdrücklich vor, dass dem Verband die Aufgabe der Abwasserbeseitigung nur noch „nach Maßgabe des jeweiligen Landeswassergesetzes“ obliegt. Eine Erweiterung des Aufgabenkreises durch Übernahme auch der den Gemeinden obliegenden Teile der Abwasserbeseitigung ist – wie spätestens § 4 Abs. 3 LippeVG n. F. klarstellt – nicht mehr möglich.³⁰⁸ Entsprechend der Stichtagsregelung des § 4 Abs. 4 LippeVG bleibt jedoch die bis zum 28.02.2007 bestehende Aufgabenwahrnehmung auf dem Gebiet der Abwasserbeseitigung durch die Verbände unberührt.

3.1.1.3.2 Abwehr von nachteiligen Veränderungen des oberirdischen Wassers

Die Aufgabe, eingetretene oder zu erwartende, auf Abwassereinleitungen oder sonstige Ursachen zurückzuführende nachteilige Veränderungen des oberirdischen Wassers zu vermeiden, zu mindern, zu beseitigen und auszugleichen,³⁰⁹ eröffnet dem Verband ausweislich der Gesetzesbegründungen die Möglichkeit, in den Gewässern seines Verbandsgebietes die Wassergüte zu überwachen und etwaigen Verschlechterungen des Gütebildes durch geeignete Abwehr- oder Vorsorgemaßnahmen (z. B. Sauerstoffanreicherung, Entschlammung von Flussklärbecken) zu begegnen.³¹⁰

3.1.1.4 Annexaufgaben

3.1.1.4.1 Entsorgung der bei der Durchführung der Verbandsaufgaben anfallenden Abfälle

Alle Verbände haben ferner sämtliche bei der Durchführung der Verbandsaufgaben anfallenden Abfälle zu entsorgen.³¹¹ Von besonderer Bedeutung ist insoweit die Entsorgung des in den Verbandskläranlagen anfallenden Klärschlammes, also des ungelösten Teils des Abwassers, der bei der Abwasserbehandlung durch Sedimentation oder auf andere Weise aus dem Abwasser

³⁰⁵ Zu den beitragsrechtlichen Konsequenzen, falls der Verband das Abwasser einer Gemeinde an verschiedenen Übergabepunkten übernehmen muss, vgl. OVG NRW, Urt. v. 15.09.1999, Az.: 9 A 4675/95, UA.

³⁰⁶ OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBI. 2003, 224, 225.

³⁰⁷ GVBl. NRW S. 248.

³⁰⁸ LT-Drs. 14/3846, S. 25; vgl. Nisipeanu, ZfW 2007, 204.

³⁰⁹ § 2 Abs. 1 Nr. 8 AggerVG, § 2 Abs. 1 Nr. 8 Eifel-RurVG, § 2 Abs. 1 Nr. 8 EmscherGG, § 2 Nr. 10 ErftVG, § 2 Abs. 1 Nr. 9 LINEGG, § 2 Abs. 1 Nr. 8 LippeVG, § 2 Abs. 1 Nr. 10 NiersVG, § 2 Abs. 1 Nr. 8 RuhrVG, § 2 Abs. 1 Nr. 8 WupperVG.

³¹⁰ LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3919, S. 38 (Eifel-RurVG); 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 11/3517, S. 35 (ErftVG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 10/3919, S. 34 (LippeVG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

³¹¹ § 2 Abs. 1 Nr. 7 AggerVG, § 2 Abs. 1 Nr. 7 Eifel-RurVG, § 2 Abs. 1 Nr. 7 EmscherGG, § 2 Nr. 9 ErftVG, § 2 Abs. 1 Nr. 8 LINEGG, § 2 Abs. 1 Nr. 7 LippeVG, § 2 Abs. 1 Nr. 9 NiersVG, § 2 Abs. 1 Nr. 7 RuhrVG, § 2 Abs. 1 Nr. 7 WupperVG.

abgetrennt wird und mit mehr oder weniger hohem Wassergehalt als Rückstand anfällt.³¹² Dieser kann insbesondere verwertet oder verbrannt werden.³¹³ Insoweit korrespondiert die Aufgabe der Abfallentsorgung mit der materiell-rechtlichen Pflichtenregelung in § 5 Abs. 8 LAbfG NRW. Im Übrigen ist das Tatbestandsmerkmal der „bei der Durchführung der Verbandsaufgaben anfallenden“ Abfälle eng auszulegen. So soll etwa die Entsorgung der in Verwaltungsgebäuden und Werkstattbereichen der Verbandskläranlagen anfallenden Abfälle nicht erfasst sein.³¹⁴

3.1.1.4.2 Ermittlung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse

Die Aufgabe, die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse zu ermitteln, soweit es die Verbandsaufgaben erfordern,³¹⁵ beinhaltet umfassende Vorsorgeuntersuchungen zum Stand und zur Entwicklung dieser Verhältnisse.³¹⁶ Wegen der grundlegenden Bedeutung sind solche Vorsorgeuntersuchungen dem Verband ausdrücklich zur Aufgabe gemacht worden. Angesichts der möglichen Auswirkungen, die Veränderungen des Grundwasserstandes z. B. auf das Klima und die Bodenverhältnisse haben können, soll der Verband so in die Lage versetzt werden, rechtzeitig Gegenmaßnahmen zu treffen.³¹⁷ In Betracht kommen z. B. Untersuchungen über die Niederschlags-, Abfluss- und Grundwasserverhältnisse sowie Feststellungen über den tatsächlichen Stand und die zu erwartende Entwicklung beim Wasserge- und -verbrauch.³¹⁸

3.1.1.4.3 Förderung von Maßnahmen zur Minderung des Wasserverbrauchs

Die Aufgabe, Maßnahmen zur Minderung des Wasserverbrauchs zu fördern, ist nur in § 2 Abs. 1 Nr. 7a. E. ErftVG enthalten.

3.1.2 Abwasserbeseitigung außerhalb des Verbandsgebietes

Die im Aufgabenkatalog des § 2 Abs. 1 LippeVG aufgeführten Aufgaben obliegen dem Verband in seinem Verbandsgebiet. Gemäß § 2 Abs. 2 LippeVG kann der Verband darüber hinaus auf Beschluss der Verbandsversammlung im Einvernehmen mit Abwasserbeseitigungspflichtigen außerhalb des Verbandsgebietes und im Benehmen mit dem örtlich zuständigen Abwasserverband deren Abwasser zur Behandlung in verbandseigene Abwasserbehandlungsanlagen übernehmen, anfallende Klärschlämme und sonstige feste Stoffe entsorgen sowie im Zusammenhang damit weitere Maßnahmen der Abwasserbeseitigung auch außerhalb des Verbandsgebietes durchführen. Entsprechendes gilt für die Überleitung von Grubenwässern in das Verbandsgebiet. In diesem Zusammenhang kann der Verband außerhalb seines Verbandsgebietes z. B. Abwasser im Kanalisationsnetz sammeln, transportieren und über die Wasserscheide pumpen.³¹⁹ Nicht erfasst sind jedoch der Bau und der Betrieb von Abwasserbehandlungsanlagen und Anlagen zur Beseitigung von Klärschlamm.³²⁰ Damit sind der Betätigung des Verbandes

312 Vgl. OVG Koblenz, Beschl. v. 12.04.1991, Az.: 7 B 10080/91, ZfW 1992, 378.

313 Seeliger, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 42.

314 OVG NRW, Urt. v. 17.07.2003, Az.: 14 A 1729/02, NWVBI 2004, 32.

315 § 2 Abs. 1 Nr. 9 AggerVG, § 2 Abs. 1 Nr. 9 Eifel-RurVG, § 2 Abs. 1 Nr. 9 EmscherGG, § 2 Nr. 11 ErftVG, § 2 Abs. 1 Nr. 10 LINEGG, § 2 Abs. 1 Nr. 9 LippeVG, § 2 Abs. 1 Nr. 11 NiersVG, § 2 Abs. 1 Nr. 9 RuhrVG, § 2 Abs. 1 Nr. 9 WupperVG.

316 LT-Drs. 11/3515, S. 34; 10/3919, S. 38 (Eifel-RurVG); 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG); das ErftVG enthält in § 2 Nr. 1 überrides die spezielle Aufgabe, die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse „im Zusammenhang mit dem Braunkohlentagebau“ zu erforschen und zu beobachten.

317 LT-Drs. 11/3515, S. 34; 10/3919, S. 38 (Eifel-RurVG); 10/3919, S. 34 (LippeVG); 11/3518, S. 35 (NiersVG).

318 LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG); 10/3919, S. 38 (Eifel-RurVG); 10/3920, S. 34 (EmscherGG); 11/3517, S. 35 (ErftVG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 10/4631, S. 36 (LINEGG); 11/3518, S. 35 (NiersVG); 11/3516, S. 34 (WupperVG).

319 LT-Drs. 10/3918, S. 34 (LippeVG).

320 LT-Drs. 10/3918, S. 34 (LippeVG).

3 | Zusammensetzung des Gesamtbeitragsbedarfs

über seine Verbundsgrenzen hinaus schon technisch Grenzen gesetzt. Ein entsprechender Beschluss der Verbandsversammlung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, § 2 Abs. 2 S. 3 LippeVG.

3.1.3 Übernahme von Aufträgen

Gemäß § 2 Abs. 4 S. 1 LippeVG kann der Verband auf Beschluss der Verbandsversammlung überdies „Aufträge“ übernehmen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben zwar nicht erforderlich, aber dienlich sind und mit seinen Aufgaben im Zusammenhang stehen. Weil aber die hieraus entstehenden Kosten der Auftraggeber trägt (§ 2 Abs. 4 S. 2 LippeVG), spielt die Auftragsübernahme für die Umlagesumme keine Rolle.

3.2 Pflichten

Abgesehen von der Aufgabenerfüllung erheben die sondergesetzlichen Wasserverbände gemäß § 25 LippeVG Beiträge zur Erfüllung ihrer Pflichten. Zwar ist – wie dargelegt – tatsächlich eine Reihe insbesondere materiell-wasserrechtlicher Pflichten auf die Wasserverbände übertragen, so die Pflicht zum Ausgleich der Wasserführung (§ 87 Abs. 3 LWG), die Gewässerausbaupflicht (§ 89 Abs. 1 i.V.m. § 87 Abs. 3 LWG), die Gewässerunterhaltungspflicht (§ 91 Abs. 3 LWG), die Abwasserbeseitigungspflicht (§ 54 Abs. 1 LWG) oder die Abfall-, insbesondere die Klärschlamm beseitigungspflicht (§ 5 Abs. 8 LAbfG). Diese wasserrechtlichen Pflichten werden jedoch bereits durch die „Aufgabenerfüllung“ erfasst.

Eigenständige Bedeutung hat der Punkt der Pflichterfüllung insbesondere hinsichtlich der Abwasserabgabepflicht. Gemäß § 9 Abs. 1 Abwasserabgabengesetz ist abgabepflichtig, wer Abwasser einleitet. Nach § 65 Abs. 2 LWG legen die Wasserverbände die für ihre eigenen Einleitungen, für Einleitungen Dritter im Sinne von § 64 Abs. 2 AbwAbG und die für Flusskläranlagen zu entrichtenden Abwasserabgaben bei der Erhebung von Verbandsbeiträgen auf die Mitglieder um, deren Abwasser der Verband ganz oder teilweise behandelt und einleitet. Bei der Beitragsveranlagung wird die Abwasserabgabe, die der Verband zunächst – „stellvertretend“ für seine Mitglieder – entrichtet, auf die Mitglieder umgelegt. Insoweit findet sich keine Entsprechung im Aufgabenkatalog, da sich diese Pflicht in einer reinen Geldleistung erschöpft.

3.3 Verbindlichkeiten

Die Beitragserhebung „zur Erfüllung der Verbindlichkeiten“ stellt tatsächlich keinen eigenständigen Summanden beim Zustandekommen des Gesamtbeitragsaufwands dar. Während die drei übrigen Positionen (Aufgabenerfüllung, Pflichterfüllung, ordentliche Haushalts- und Wirtschaftsführung) jeweils eine echte Zweckbindung der jeweiligen Ausgaben bewirken oder voraussetzen, ist der Terminus „Erfüllung der Verbindlichkeiten“ für sich genommen vollständig zweckfrei. Es werden keine Vorgaben für die Entstehung des Kostenaufwands gemacht; das Tatbestandsmerkmal „Verbindlichkeit“ bezeichnet lediglich eine „buchungstechnische Modalität“. Dies spricht dafür, dass allein solche Verbindlichkeiten in Betracht kommen, die zur Aufgabenerfüllung, zur Pflichterfüllung oder zu einer ordentlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung (Umschuldung) eingegangen werden.

3.4 Ordentliche Haushalts- und Wirtschaftsführung

Schließlich erheben die Verbände Beiträge, soweit diese zu einer ordentlichen Haushalts- oder Wirtschaftsführung erforderlich sind. In sämtlichen Sondergesetzen ist die Möglichkeit vorgesehen, anstelle des Wirtschaftens nach einem Haushaltspunkt ein kaufmännisches Rechnungswesen einzuführen (z. B. § 22a LippeVG). Von dieser Möglichkeit machen mittlerweile alle neun Verbände Gebrauch, wirtschaften also nach einem Wirtschaftsplan. Ins Gewicht fällt hier insbesondere die Rücklagenbildung. Gemäß § 24 Abs. 1 LippeVG soll der Verband zur Sicherung der Haushaltswirtschaft oder Wirtschaftsführung und, soweit erforderlich, für Zwecke des Vermögenshaushalts oder Vermögensplans sowie zur Deckung nicht einziehbarer Beiträge Rücklagen in angemessener Höhe bilden. Nach der Sonderregelung des § 38 ErftVG hat der Erftverband außerdem die für künftige Aufwendungen erhobenen zusätzlichen Beiträge des Braunkohlenbergbaus als Rücklage zu führen und zu verwalten.

3.5 Erforderlichkeit und Subsidiaritätsklausel

Die Mitglieder haben dem Verband die Beiträge zu leisten, die zur Erfüllung der genannten Zwecke erforderlich sind, soweit andere Einnahmen zur Deckung der Ausgaben des Verbandes nicht ausreichen. Als andere Einnahmequellen kommen insbesondere staatliche Fördermittel für Einzelprojekte, öffentliche Maßnahmenprogramme, Mittel aus dem Abwasserabgabentopf und die Finanzierungshilfe des Landes für die Gewässerunterhaltung gemäß § 93 LWG in Betracht. Ferner führen auch Säumniszuschläge auf die Beitragslast sowie Entnahmen aus der Beitragsrücklage zu einer Reduzierung der aktuell umzulegenden Beitragslast. Darüber hinaus kommen aber auch privatrechtliche Einnahmen wie etwa Zinserträge oder sonstige Einnahmen aus der Bewirtschaftung des eigenen Vermögens (z. B. Vermietung und Verpachtung, Veräußerung) in Betracht. Denkbar sind schließlich auch Gewinne aus der – von § 17 Abs. 5 Nr. 7 LippeVG vorausgesetzten und damit offensichtlich zulässigen – Bildung von oder dem Eintritt in Handelsgesellschaften oder von bzw. in Vereinigungen bürgerlichen Rechts mit eigener oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die auf eine wirtschaftliche Betätigung ausgerichtet sind,³²¹ sowie aus einer Beteiligung als stiller Gesellschafter an einem Handelsgewerbe.

3.6 Ansatzfähige Kosten

Steht damit fest, für welche Zwecke Beiträge zu erheben sind, stellt sich in einem nächsten Schritt die Frage, welche Kosten insoweit jeweils in Ansatz zu bringen sind. Kosten sind gem. § 25 Abs. 2 Satz 1 LippeVG – ebenso wie im Gebührenrecht (vgl. § 6 Abs. 2 S. 2 KAG) – die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten. Maßgeblicher Kostenbegriff ist der sogenannte wertmäßige Kostenbegriff, nicht der pagatorische Kostenbegriff, der allein auf Zahlungsvorgänge abstellt.³²² Nach dem wertmäßigen Kostenbegriff sind Kosten der durch die

³²¹ Dass nach dem Gesetzeswortlaut zwar für die Bildung von und den Eintritt in Handelsgesellschaften, aber lediglich für den Eintritt in, nicht aber auch für die Bildung von sonstigen Vereinigungen des bürgerlichen Rechts die Zustimmung des Verbandsrates erforderlich ist, stellt offensichtlich ein Versehen des Gesetzgebers dar.

³²² Vgl. *Kaufmann*, in Henneke/Pünder/Waldhoff, Kommunalfinanzen, § 15 Rn. 49.

3 | Zusammensetzung des Gesamtbeitragsbedarfs

Leistungserbringung in einer Periode bedingte Werteverzehr an Gütern und Dienstleistungen.³²³ Damit sind – entsprechend der ausdrücklichen Regelung in § 25 Abs. 2 Satz 2 LippeVG – insbesondere auch Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals in Ansatz zu bringen. Abschreibungen dienen zur Darstellung des leistungsbedingten Wertverzehrs an langfristig nutzbaren Produktionsfaktoren; sie werden für Anlagegüter angesetzt, die mehrere Abrechnungsperioden lang für die Erstellung der betrieblichen Leistung bereitstehen und sich im Laufe der Einsatzzeit erst nach und nach abnutzen.³²⁴ Die Abschreibungen sind gemäß der vermutlichen Nutzungsdauer gleichmäßig zu verteilen, § 25 Abs. 2 Satz 2 LippeVG. Die Eigenkapitalverzinsung dient dazu, den in dem Verzicht auf eine anderweitige Verwendungsmöglichkeit für das in dem Anlagegut gebundene Eigenkapital liegenden Wertverzehr für die Kostenrechnung zu erfassen.³²⁵ Bei der Verzinsung bleibt der aus Zuschüssen Dritter aufgebrachte Eigenkapitalanteil außer Betracht, § 25 Abs. 2 S. 2 Lippe VG. Abweichend hiervon kann der Verband gemäß § 25 Abs. 2 S. 3 LippeVG eine Eigenfinanzierung auch mittels angemessener Direktfinanzierung der Ausgaben des Vermögenshaushalts durch Beiträge sicherstellen, „soweit die nach Satz 1 zu ermittelnden Kosten hierdurch nicht unterschritten werden“.

323 OVG NRW, Urt. v. 05.08.1994, Az.: 9 A 1248/92, NVwZ 1995, 1233, 1234; *Kaufmann*, in Henneke/Pünder/Waldhoff, *Kommunalfinanzen*, § 15 Rn. 49.

324 OVG NRW, Urt. v. 27.10.1992, Az.: 9 A 835/91, StuGR 1993, 313, 315; *Brüning*, in: Driehaus, KAG, § 6 Rn. 133; *Schröder*, Entwässerungsgebühren, S. 332.

325 *Freidank*, Kostenrechnung, S. 125; *Brüning*, in: Driehaus, KAG, § 6 Rn. 133; *Schröder*, Entwässerungsgebühren, S. 362.

4. Beitragsschuldner

4.1 Verbandsmitglieder

Beitragsschuldner sind ausschließlich die Mitglieder des jeweiligen Verbandes. Die früher zum Teil daneben bestehende Beitragspflicht sog. „Nutznießer“ ist mittlerweile aus sämtlichen Verbundsgesetzen gestrichen. Eine Lockerung der Bindung der Beitragspflicht an die Mitgliedschaft stellt heute allein die nachlaufende Beitragsveranlagung dar, nach der Verbandsmitglieder nach ihrem Ausscheiden zur Zahlung von Beiträgen für die von ihnen verursachten und nicht vermeidbaren Aufwendungen des Verbandes herangezogen werden können.

4.1.1 Körperschaften des öffentlichen Rechts

4.1.1.1 Land NRW

Gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LippeVG ist das Land Nordrhein-Westfalen Mitglied des Lippeverbandes. § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 RuhrVG sieht eine Mitgliedschaft des Landes vor, so weit es die Unterhaltung der Ruhr auf den Ruhrverband übertragen hat. Hintergrund beider Regelungen ist, dass die Ruhr und die Lippe zumindest streckenweise Landesgewässer erster Ordnung sind (Anlage 2 zu § 3 Abs. 1 Nr. 1 LWG), zu deren Unterhaltung grundsätzlich das Land NRW verpflichtet ist, § 91 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, § 4 LWG.

Zu einer Übertragung der Unterhaltungspflicht für die (Rumpf-)Ruhr als Gewässer erster Ordnung ist es jedoch bislang nicht gekommen. Die Unterhaltung wird nach wie vor von der unmittelbaren Landesverwaltung wahrgenommen. Der Lippeverband nimmt demgegenüber tatsächlich die Unterhaltung der Lippe wahr. Materiell unterhaltungspflichtig bleibt jedoch das Land. Es fehlt an einer gesetzlichen Grundlage für einen Übergang der durch § 91 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LWG dem Land zugewiesenen Unterhaltungspflicht. Die Vorschrift des § 91 Abs. 3 LWG regelt ausdrücklich nur, dass das LWG nur den Übergang der Pflicht von den Gemeinden und Eigentümern bzw. Anliegern auf den Verband regelt. Auch das Lippeverbandsgesetz selbst stellt keine gesetzliche Regelung in diesem Sinne dar; es ordnet lediglich die Mitgliedschaft des Lippeverbandes an, regelt aber nicht den Übergang der Pflicht. Die Wahrnehmung der Unterhaltung durch den Lippeverband geschieht somit im Rahmen eines „Auftragsverhältnisses“.³²⁶

4.1.1.2 Kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte, Gemeinden

Eine bedeutende Mitgliedergruppe bilden die im Verbandsgebiet liegenden kreisfreien Städte, kreisangehörigen Städte und Gemeinden, § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LippeVG. Die Mitgliedschaft der Gemeinden und Städte hat ihren maßgeblichen Grund in der Übernahme wasserrechtlicher Pflichten durch den Verband. Dieser erfüllt insbesondere die sonst den Gemeinden obliegende Pflicht der Gewässerunterhaltung für Gewässer zweiter Ordnung, des Gewässerausbau sowie der Abwasserbeseitigung. Anstelle der sonst pflichtigen kreisfreien Städte nimmt er überdies die Pflicht zum Ausgleich der Wasserführung wahr.

³²⁶ Vgl. auch LT-Drs. (LippeV): „Das Land NRW ist zur Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung verpflichtet. Soweit diese Unterhaltungspflicht auch die Lippe erfasst, ist deren Erfüllung (Hervorhebung nicht im Original) vom Land auf den Verband übertragen worden. Insoweit ist das Land gesetzliches Mitglied des Verbandes.“.

4.1.1.3 Kreise

Verbandsmitglieder sind ferner die Kreise, die ganz oder teilweise im Verbandsgebiet liegen. Ihnen obliegt insbesondere grundsätzlich die Pflicht zum Ausgleich der Wasserführung, § 87 Abs. 1 LWG. Ferner sind sie im Rahmen der Daseinsvorsorge für die Wahrnehmung überörtlicher Aufgaben der Wasserbeschaffung und Wasserversorgung zuständig.³²⁷

4.1.2 Eigentümer von Bergwerken und Inhaber bergrechtlicher Berechtigungen

In den Verbandsgesetzen derjenigen Verbände, in deren Verbandsgebiet in nicht unerheblichem Umfang Bergbau betrieben wird oder wurde, werden die jeweiligen Eigentümer der ganz oder teilweise im Verbandsgebiet liegenden Bergwerke als Mitglieder aufgeführt. Eine entsprechende Regelung findet sich namentlich im EmscherGG, im LINEGG, im LippeVG, im RuhrVG und im ErftVG. Während die Vorschriften in § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, S. 3 EmscherGG, in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, S. 3 LINEGG und in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 3 LippeVG wörtlich übereinstimmen, hat der Landesgesetzgeber in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ErftVG einen Sonderweg beschritten. Im RuhrVG werden die Bergwerkseigentümer lediglich im Rahmen der Auffangregelung des § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 RuhrVG zur Mitgliedschaft herangezogen; mithin ist hier zusätzlich ein – in aller Regel ohne Weiteres gegebener – spezifischer Bezug zu einem Verbandsunternehmen erforderlich.³²⁸

4.1.2.1 Eigentümer eines Bergwerks, Bergwerkseigentümer und Bewilligungs-Berechtigter

4.1.2.1.1 Begriff und Rechtsnatur der Berechtigungen

Unter dem Eigentümer eines Bergwerks im Sinne von § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 LippeVG ist zunächst der Eigentümer von Bergwerksanlagen über oder unter Tage zu verstehen.³²⁹ Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 LippeVG, der von den „Eigentümern der Bergwerke“ und nicht von „Bergwerkseigentümern“ spricht, sowie im Umkehrschluss aus § 6 Abs. 1 S. 3 LippeVG, der den Begriff des „Eigentümers eines Bergwerkes“ auf das Bergwerkseigentum und die Bewilligung im Sinne des BBergG erweitert.

Bei Bergwerkseigentum und Bewilligung im Sinne von § 6 Abs. 1 S. 3 LippeVG handelt es sich um Berechtigungen im Sinne des Bundesberggesetzes³³⁰. Die Bewilligung und das Bergwerkseigentum gewähren jeweils das absolute Recht, in einem bestimmten Feld die in der Bewilligung oder Verleihung bezeichneten Bodenschätze aufzusuchen, zu gewinnen und andere Bodenschätze mitzugehen sowie das Eigentum an den Bodenschätzen zu erwerben („eigentumsähnliches Aneignungsrecht“³³¹).

Die abweichende Regelung der Mitgliedschaft der Bergwerkseigentümer im Erftverbandsgesetz ist auf den im Verbandsgebiet betriebenen Braunkohlenbergbau zugeschnitten.³³² Dementsprechend sieht sie von vornherein eine Beschränkung auf die Eigentümer von Braunkohlenbergwerken vor. Hierzu gehören gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ErftVG die unverritzten, das

327 OVG NRW, Urt. v. 18.05.1988, Az.: 9 A 2841/86, UA. S. 17.

328 Hierzu im Einzelnen 4.1.3.2

329 Für die insoweit übereinstimmende Formulierung in der WVVO: Kaiser/Linckelmann/Schleberger, WVVO, § 3 Anm. 3.

330 BGBl I 1980, 1310, zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 71 G v. 7.8.2013, GVBl. I 3154.

331 Baur/Stürner, Sachenrecht, § 30 Rn. 4.

332 Das Rheinische Braunkohlenrevier liegt ganz überwiegend im Gebiet des Erftverbandes, vgl. Revierkarte Rheinland, abrufbar unter <http://www.braunkohle.de/101-0-Revierkarten.html>.

heißt unerschlossenen Felder sowie die aktuell betriebenen und die stillgelegten Bergwerke einschließlich ihrer Brikettfabriken, Elektrizitätswerke und Wasserförderanlagen sowie der sonstigen Betriebsanlagen und Betriebseinrichtungen im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 3 BBergG. Abgesehen von dieser ausdrücklichen Einbeziehung auch des Eigentums an sonstigen Betriebsanlagen und -einrichtungen fällt auf, dass hier das Bergwerkseigentum und die Bewilligung im Sinne des BBergG nicht miteinbezogen werden. Dies ist wohl deshalb nicht erforderlich, weil dem Braunkohlenabbau, bei dem die oberen Erdschichten oft mehrere hundert Meter tief abgetragen werden müssen, praktisch zwingend eine Eigentumsübertragung – rechtsgeschäftlich oder im Wege der bergrechtlichen Enteignung („Grundabtretung“, §§ 77 ff. BBergG) – vorausgehen muss,³³³ Grundstückseigentum und Bergwerkseigentum somit ohnehin zusammenfallen. Durch die Einbeziehung auch des Eigentums an den unverritzten Feldern besteht damit i. E. kein großer Unterschied zu den übrigen Regelungen.

4.1.2.1.2 Zugrunde liegende bergrechtliche Verpflichtung

Ausweislich der Gesetzesmaterialien hat die Mitgliedschaft der Bergwerkseigentümer ihren Grund darin, „dass die nach Bergrecht einzelnen Bergwerken obliegende Pflicht zur Vermeidung, Minderung, Beseitigung oder zum Ausgleich bergbaubedingter Veränderungen im Wasserhaushalt vom Verband erfüllt und damit die Einzelmaßnahmen mit überörtlichen Auswirkungen koordiniert werden können.“³³⁴ Die hier angesprochenen nachteiligen Einwirkungen des Bergbaus auf den Wasserhaushalt sind insbesondere Vorflutstörungen durch Bergsenkungen, Veränderungen des Grundwasserstands („Trockenfallen“ von Wasserbrunnen) und der Grundwasserqualität (infolge von Versäuerung oder Erhöhung des Schwermetallgehalts) sowie die Auswirkungen von Grubenwassereinleitungen in Gewässer.³³⁵

Mit der in Bezug genommenen „bergrechtlichen Pflicht zur Vermeidung, Minderung, Beseitigung oder zum Ausgleich“ sind die materiellen Vorgaben, die § 55 BBergG für die gemäß § 51 Abs. 1 BBergG erforderliche Betriebsplanzulassung aufstellt, gemeint. So dürfen gemäß § 55 Abs. 1 Nr. 9 BBergG insbesondere gemeinschädliche Einwirkungen der Aufsuchung oder Gewinnung nicht zu erwarten sein. Durch ihre Tätigkeit wirken die Verbände der Gemeinschädlichkeit der Bergbautätigkeit entgegen; die Verbandsmitgliedschaft wird daher als maßgebliche Erwägung der Prognoseentscheidung im Sinne von § 55 Abs. 1 Nr. 9 BBergG zugrunde liegen und in aller Regel die Erteilung der Betriebsplanzulassung erst ermöglichen. Die Vermeidung gemeinschädlicher Einwirkungen der Aufsuchung oder Gewinnung spielt jedoch nicht nur eine Rolle bei der Betriebsplanzulassung zu Beginn der Bergbautätigkeit. Eine entsprechende Vermeidungspflicht besteht vielmehr während der gesamten Bergbautätigkeit.³³⁶ Auch bei der Erfüllung dieser Pflicht kommt den Bergwerkseigentümern die Tätigkeit der Wasserverbände zugute. Dies lässt jedoch die ordnungsrechtliche Pflichtigkeit der Bergwerkseigentümer unberührt.³³⁷ Sie geht insbesondere nicht auf die Verbände über; diese werden lediglich als „Erfüllungshilfen“ tätig.

4.1.2.2 Erlöschen, widerrufen, aufgehoben

Verbandsmitglieder können aber nicht nur die gegenwärtigen Eigentümer von Bergwerksanlagen und Inhaber von Bergwerkseigentum oder Bewilligung im Sinne des BBergG sein. Nach

³³³ Gaenzsch, DVBl. 1993, 527, 532.

³³⁴ LT-Drs. 10/3920, S. 36 (EmscherGG); 10/4631, S. 38 (LINEGG); 10/3919, S. 36 (LippeVG).

³³⁵ Vgl. LT-Drs. 10/3920, S. 36 (EmscherGG); 10/4631, S. 38 (LINEGG); 10/3919, S. 36 (LippeVG); ausführlich zu den Auswirkungen des Bergbaus: Spieth/Wolfers, ZfB 1997, 269.

³³⁶ I. e. ebeno Willing, ZfB 1960, 44, 49 f.

³³⁷ Willing, ZfB 1960, 44, 49.

§ 6 Abs. 1 S. 3 LippeVG kommen auch „Bergwerke, Bergwerkseigentum und Bewilligungen, die aufgehoben oder widerrufen werden oder erlöschen“, als Anknüpfungspunkte in Betracht.³³⁸

4.1.2.2.1 Tatbestand der Mitgliedschaftsregelung

4.1.2.2.1.1 Bergwerkseigentum und Bewilligung

Bergwerkseigentum und Bewilligung im Sinne des BBergG erlöschen insbesondere mit Ablauf der Erteilungs- oder Verleihungsfrist (§ 16 Abs. 5 S. 1 BBergG), sofern sie nicht verlängert werden (§ 16 Abs. 5 S. 3 BBergG). Schwieriger zu beantworten ist die Frage, wann Bergwerkseigentum und Bewilligung „aufgehoben“ werden im Sinne des § 6 Abs. 1 S. 3 LippeVG. Im Allgemeinen Verwaltungsrecht meint der Begriff „jede Beseitigung der Rechtswirksamkeit eines Verwaltungsakts durch besonderen Spruch eines Gerichts oder einer Behörde“.³³⁹ Unterfälle sind dabei insbesondere die Rücknahme eines rechtswidrigen und der Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsakts durch die den Verwaltungsakt erlassende Behörde außerhalb eines Rechtsmittelverfahrens.³⁴⁰ Zweifel an einer derart weiten Auslegung weckt jedoch die explizite Nennung des „Widerrufs“ der Verleihung oder Bewilligung in § 6 Abs. 1 S. 3 LippeVG. Dieser hätte es nicht bedurft, wenn von der „Aufhebung“ bereits „jede Beseitigung der Rechtswirksamkeit“ erfasst wäre. Dies spricht dafür, dass mit „Aufhebung“ allein die Aufhebung von Bewilligung und Bergwerkseigentum *auf Antrag des Berechtigten* im Sinne von §§ 19 Abs. 1, 20 Abs. 1 BBergG gemeint ist, die Verbandsgesetze also Bezug nehmen auf die speziellen bergrechtlichen Regelungen.

Für den Widerruf der Verleihung von Bergwerkseigentum und der Erteilung einer Bewilligung enthält § 18 BBergG eine eigenständige bergrechtliche Spezialregelung, die zwischen den einzelnen bergrechtlichen Berechtigungen unterscheidet. Danach ist die Bewilligung zu widerrufen, wenn nachträglich Tatsachen eingetreten sind, die zur Versagung hätten führen müssen (§ 18 Abs. 1 BBergG), wenn die Gewinnung der Bodenschätze grundlos nicht innerhalb von drei Jahren nach Erteilung aufgenommen oder wenn die regelmäßige Gewinnung länger als drei Jahre unterbrochen worden ist (§ 18 Abs. 3 S. 1 BBergG). Die Verleihung des Bergwerkseigentums ist zu widerrufen, wenn sie länger als zehn Jahre grundlos unterbrochen worden ist (§ 18 Abs. 4 BBergG). Nach dem eindeutigen Willen des Bundesgesetzgebers ist neben dem § 18 BBergG aber auch die allgemeine Regelung für den Widerruf begünstigender Verwaltungsakte des § 49 Abs. 2 VwVfG NRW anwendbar.³⁴¹ Wenngleich vom Wortlaut der Verbandsgesetze nicht erfasst, kann für eine rechtswidrige und nach § 48 VwVfG NRW zurückgenommene Berechtigung nichts anderes gelten; insoweit ist eine analoge Anwendung der Mitgliedschaftsregelung geboten.

4.1.2.2.1.2 Bergwerk

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, was im Falle eines „Bergwerks“ gilt. Die gesetzliche Formulierung ist insofern missglückt, als „Bergwerke“ schon rein begrifflich nicht „aufgehoben“ oder „widerrufen“ werden können und auch nicht „erlöschen“. Vor diesem Hintergrund sind zwei Auslegungsmöglichkeiten denkbar: Zum einen könnte an das Eigentum an den Bergwerksanlagen angeknüpft werden. Dieses kann jedenfalls begrifflich „erlöschen“, namentlich durch Dereliktion, §§ 928, 959 BGB. Denkbar ist jedoch auch eine Auslegung dahin-

338 Eine entsprechende Erstreckung findet sich jedoch nicht in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 RuhrVG.

339 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rn. 11.

340 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rn. 11.

341 BT-Drs. 8/1315, S. 91; Boldt/ H. Weller, BBergG, § 18 Rn. 7; differenzierend Vitzthum/Piens, in Piens/Schulte/Vitzthum, BBergG, § 18 Rn. 13 f.

gehend, dass auch die aktuellen Eigentümer solcher Bergwerksanlagen einbezogen werden, die mittlerweile stillgelegt oder umgenutzt sind. Insoweit könnte man – bei unveränderten Eigentumsverhältnissen – von einem Erlöschen der Bergwerkseigenschaft sprechen. So sah auch das OVG Nordrhein-Westfalen bereits vor Einführung dieses Halbsatzes stillgelegte und umgenutzte Bergwerke als von dem Terminus „Bergwerke“ erfasst an.³⁴² Mit Blick auf Sinn und Zweck der Regelung, wegen der fortbestehenden wasserwirtschaftlichen Relevanz und im Interesse einer gerechten Verteilung der Verbandslast sämtliche Eigentümer von Bergwerksanlagen auch nach Einstellung der Fördertätigkeit zur Verbandsmitgliedschaft heranzuziehen, ohne dass sich diese eigenmächtig der Mitgliedschaft entziehen könnten, ist im Ergebnis davon auszugehen, dass sowohl die früheren Eigentümer von Bergwerksanlagen, die ihr Eigentum aufgegeben haben, als auch die aktuellen Eigentümer von mittlerweile stillgelegten oder umgenutzten Bergwerken in den Kreis der Mitglieder einbezogen werden sollen.

4.1.2.2.2 Hintergrund für die Mitgliedschaft nach Aufhebung, Widerruf und Erlöschen

4.1.2.2.2.1 Tatsächlicher Hintergrund

Tatsächlicher Hintergrund der Erstreckung der Mitgliedschaftsregelung auch auf Bergwerke, Bergwerkseigentum und Bewilligungen, die aufgehoben, widerrufen oder erloschen sind, ist insbesondere der Umstand, dass die Erdoberfläche in Teilen der Verbandsgebiete über den stillgelegten Abbaugebieten des Bergbaus erheblich abgesunken ist. Ohne dauerhaftes Pumpen von Grundwasser durch die Wasserverbände würde es zu einer Ansammlung von Wasser in den durch den Bergbau entstandenen Senken kommen. Das Absenken der Tagesoberflächen durch den Bergbau kann ebenfalls zur Folge haben, dass Fließgewässer ohne entsprechende Maßnahmen nicht mehr in ihre ursprüngliche Richtung strömen; dies hätte ein Aufstauen des Gewässers (Vorflutverschlechterung) zur Folge. Deshalb werden die betroffenen Gewässer regelmäßig vertieft, um die Vorflut wieder herzustellen. Alternativ zu der Vertiefung wurden in der Vergangenheit Flusspumpwerke gebaut und Deiche errichtet, um das sich aufstauende Wasser einzudämmen. Diese Anlagen müssen regelmäßig und dauerhaft erhalten werden. Durch das Absinken der Tagesoberfläche verringert sich in einigen Bereichen auch der Abstand des Grundwassers zur Oberfläche. Das erschwert die Landwirtschaft – damit deren Flächen nicht vernässen, muss auch dieses Wasser abgepumpt werden.

4.1.2.2.2.2 Rechtlicher Hintergrund

Die Nachhaftung der früheren Inhaber erloschener Bergberechtigungen entspricht der Regelung der Verantwortlichkeit des § 58 Abs. 2 BBergG. Zwar spricht § 58 Abs. 2 S. 1 BBergG ausdrücklich von dem „Inhaber“ einer (bestehenden) Bergberechtigung; § 58 Abs. 2 S. 2 BBergG ordnet jedoch für den Fall, dass die Berechtigung zur Aufsuchung oder Gewinnung nach Inkrafttreten des BBergG erloschen ist, an, dass an die Stelle des Inhabers der Berechtigung die Person tritt, die zum Zeitpunkt des Erlöschens Inhaber der Berechtigung war.³⁴³ Die Verantwortlichkeit nach dem BBergG endet zwar spätestens mit dessen zeitlichem Anwendungs-

342 OVG NRW, Urt. v. 25.05.1987, Az.: 3 A 1100/85, ZfB 1988, 96.

343 Vgl. allerdings zur Theorie der eingeschränkten Nachsorgeverantwortung, nach der aus der Vorschrift des § 55 Abs. 2 Nr. 1 BBergG insbesondere eine Begrenzung der Nachhaftung auf solche Schäden hergeleitet werden soll, die unmittelbar durch die – den Gegenstand des Abschlussbetriebsplan bildenden – Stilllegungsmaßnahmen selbst verursacht sind: *Heuvels*, NVwZ 1995, 972, 973; *Boldt/H. Weller*, BBergG, § 55 Rn. 44; die herrschende Meinung lehnt eine solche Beschränkung der Nachhaftung als systemfremde Privilegierung des Bergbauunternehmers in Abkehr von den sonstigen Nachsorgeprinzipien im Umweltrecht ab: *BVerwG*, Urt. v. 09.11.1995, Az.: 4 C 25/94, NVwZ 1996, 712, 713 ff.; *Lüneburg*, Urt. v. 06.06.1994, Az.: 7 L 5295/92, NVwZ 1995, 1026, 1026; *Kohls*, Nachwirkende Zustandsverantwortlichkeit, S. 42 ff.; *Spieth/Laitenberger*, BB 1996, 1893, 1895 ff.; *Spieth/Wolfers*, ZfB 1997, 269, 270 f.

bereich, also mit der Beendigung der Bergaufsicht; ab diesem Zeitpunkt kommt allerdings eine Verantwortlichkeit nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht in Betracht.³⁴⁴

4.1.3 Sonstige gewerbliche Unternehmen, Grundstücks- und (Verkehrs-) Anlageneigentümer

Mitglieder sind gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, 1. Hs. LippeVG ferner die gewerblichen Unternehmen und die jeweiligen Eigentümer von Grundstücken, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen, die Unternehmen des Verbundes verursachen, erschweren, zu erwarten haben oder von ihnen Vorteile haben oder zu erwarten haben. Soweit ein Erbbaurecht bestellt ist, tritt der Erbbauberechtigte an die Stelle des Eigentümers; soweit für Verkehrsanlagen eine Baulast besteht, tritt deren Träger an die Stelle des Eigentümers oder des Erbbauberechtigten, § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, Hs. 2, 3 LippeVG.

Hierachisch setzt sich der Mitgliedschaftstatbestand zunächst aus zwei verschiedenen Elementen zusammen, die jeweils kumulativ vorliegen müssen:

Dies sind zum einen ein Bezugspunkt zu dem Verbandsgebiet, das heißt – mit Ausnahme der gewerblichen Unternehmen – eine dingliche Berechtigung an einem im Verbandsgebiet gelegenen Grundstück oder einer (Verkehrs-)Anlage (a)), zum anderen die eher personale Komponente, die einen bestimmten Bezug des Mitglieds zu einem Verbandsunternehmen verlangt (b)).³⁴⁵

Darüber hinaus setzt die Mitgliedschaft in diesen Fällen gemäß § 6 Abs. 2 S. 1 LippeVG voraus, dass in der Satzung festzusetzende Mindestbeiträge erreicht werden (c)) und der Beitragsbescheid dem Veranlagten zugestellt wird. Anders als bei den Gebietskörperschaften und den Bergwerkseigentümern ergibt sich die Rechtsfolge der Mitgliedschaft somit nicht unmittelbar aus dem Gesetz, sondern sie ist – aus Gründen der Rechtssicherheit – an das formale Kriterium der Zustellung des (ersten) Beitragsbescheids geknüpft.

Die gewerblichen Unternehmen, Grundstücke, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen müssen im Verbandsgebiet liegen. Dies ergibt sich im Umkehrschluss aus § 6 Abs. 1 S. 2 LippeVG, der besondere Anforderungen für eine Mitgliedschaft von Gebietskörperschaften, Unternehmen oder Eigentümern „im Sinne von Satz 1 Nrn. 2 bis 6“ außerhalb des Verbandsgebietes aufstellt.

4.1.3.1 Bezug zu dem Verbandsgebiet

Zunächst bestimmt sich der Kreis potentieller Mitglieder somit auf der Grundlage eines Realprinzips im weiteren Sinne.

4.1.3.1.1 Eigentum und Erbbaurecht an einem Grundstück

Als Mitglieder kommen die Eigentümer bzw. die Erbbauberechtigten der im Verbandsgebiet gelegenen Grundstücke in Betracht. Ein Grundstück im Rechtssinne ist ein abgegrenzter Teil der Erdoberfläche, der im Bestandsverzeichnis eines Grundbuchblattes unter einer besonderen Nummer eingetragen oder gemäß § 3 Abs. 3 GBO gebucht ist.³⁴⁶ Dieser formale Grundstücks-

³⁴⁴ VGH BW, Urt. v. 29.03.2000, Az.: 1 S 1245/99, NVwZ-RR 2000, 589, 590; *H.Weller*, ZfB 1987, 13, 24 f.; *Boldt/H. Weller*, BBergG, § 69 Rn. 22; *Piens*, in *Piens/Schulte/Vitzthum*, BBergG, § 71 Rn. 49; *Kirchner/Kremer*, ZfB 1990, 5, 6; Zuständigkeitsprobleme zwischen Berg- und allgemeinen Ordnungsbehörden treten dabei nicht auf; gemäß § 48 IV OBG sind die Bergbehörden zuständig für Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren aus verlassenen Grubenbauten, die nicht mehr der Bergaufsicht unterliegen.

³⁴⁵ Ähnlich für die Verbände nach der WVVO: *Rapsch*, WVVO, § 3 Rn. 14.

³⁴⁶ *Heinrichs*, in: *Palandt*, BGB, vor § 90 Rn. 3.

begriff liegt dem BGB sowie auch grundsätzlich dem kommunalen Beitragsrecht³⁴⁷ zugrunde und ist auch im Rahmen der Mitgliedschaftsregelung der Verbandsgesetze maßgeblich.

4.1.3.1.1.1 Grundstückseigentum

Eigentümer des Grundstücks ist schon aus Gründen der Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Verwaltungspraktikabilität nicht der wirtschaftliche Eigentümer im Sinne von § 39 AO, sondern der bürgerlich-rechtliche Eigentümer im Sinne des Grundbuchrechts. Als Eigentümer kommen sowohl juristische (z. B. GmbH, AG) und natürliche Personen als auch (teil-)rechtsfähige Personenmehrheiten (z. B. OHG und KG, vgl. §§ 124 Abs. 1, 161 Abs. 2 HGB, ferner auch die GbR³⁴⁸) in Betracht.

4.1.3.1.1.2 Erbbauberechtigte

Soweit für ein Grundstück ein Erbbaurecht bestellt ist, tritt der Erbbauberechtigte an die Stelle des Eigentümers. Ein Erbbaurecht ist nach der Legaldefinition in § 1 Abs. 1 des Gesetzes über das Erbbaurecht (ErbbauRG)³⁴⁹ das veräußerliche und vererbliche Recht, auf oder unter der Oberfläche eines (fremden) Grundstücks ein Bauwerk zu haben. Es verschafft dem Erbbauberechtigten in Durchbrechung des sachenrechtlichen Grundsatzes der rechtlichen Einheit von Grundstück und Gebäude in §§ 946, 93 f. BGB die Möglichkeit, Eigentum an einem Gebäude zu erwerben, ohne zugleich Eigentümer des Grundstücks zu sein (§ 1 Abs. 1, 12 Abs. 1 ErbbauRG). Entsprechend der Fiktion des § 12 Abs. 1 S. 1 ErbbauRG wird das Gebäude bei seiner Errichtung nicht wesentlicher Bestandteil des Grundstücks, sondern des Erbbaurechts. Soweit das Grundstück für das Bauwerk benötigt wird, kommt dem Erbbauberechtigten die alleinige Nutzungsbefugnis zu.³⁵⁰

4.1.3.1.2 Verkehrsanlagen und sonstige Anlagen

4.1.3.1.2.1 Anlage

Der Anlagenbegriff wird in den Verbandsgesetzen nicht näher erläutert. Einen ersten Anhaltpunkt für die Vorstellung des Gesetzgebers liefert ein Blick auf die Erstfassungen der heutigen Verbandsgesetze. Mitglieder waren danach „die Eigentümer der gewerblichen Unternehmungen, Eisenbahnen, Wasserwerke, Elektrizitätswerke und sonstigen Anlagen“.³⁵¹ Ursprüngliches Leitbild des Gesetzgebers waren also offensichtlich im weiteren Sinne technische und industrielle Betriebe. Gleichwohl hat das OVG Nordrhein-Westfalen bereits für diese Vorgängerregelungen entschieden, dass der Anlagenbegriff nicht auf gewerbliche Anlagen beschränkt ist.³⁵² Dieser Schluss liegt angesichts der heutigen Fassung der Verbandsgesetze („gewerbliche Unternehmen und die jeweiligen Eigentümer von Grundstücken, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen“) ohnehin eher fern, weil die eigenständige Nennung der „gewerblichen Unternehmen“ – ohne Bezug zu einem Eigentümer und abgetrennt durch die Konjunktion „und“ – diese klar von den nachfolgend genannten Eigentümern von Grundstücken, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen abgrenzt.

347 Driehaus, in: Driehaus, KAG, § 8 Rn. 58.

348 BGH, Urt. v. 29.01.2001, Az.: II ZR 331/00, NJW 2001, 1056 ff.

349 RGBI 1919, 72, 122, zuletzt geändert durch G. v. 01.10.2013, GVBl. I 3719.

350 Vgl. Rapp, in: Staudinger, BGB, § 1 ErbbauVO Rn. 2 ff.

351 So § 6 Nr. 7 des Lippegesetzes sowie § 6 Nr. 5 des Niersgesetzes; ähnlich: § 4 Nr. 1 des Ruhrreinhaltungsgesetzes, § 2 Nr. 2 des Entwässerungsgesetzes für das Linksniederrheinische Industriegebiet sowie § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 des Gesetzes betreffend die Bildung einer Genossenschaft der Vorflut und zur Abwasserreinigung an der Emscher.

352 OVG NRW, Urt. v. 27.04.1962, Az.: VII A 1475/60, ZfW 1963, 308, 310 f.; Rapsch, Wasserverbandsrecht Rn. 139; Rapsch, WVVO, § 3 Rn. 7; Kaiser/Linckelmann/Schleberger, WVVO, § 3 Anm. 4; Dornheim, ZfW 1963, 129, 129 f.; Dornheim, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, S. 31 Fn. 29.

Entsprechend der Wortbedeutung wird unter einer Anlage im Sinne von § 907 BGB ein künstlich geschaffenes Werk von gewisser Selbstständigkeit und Dauer verstanden.³⁵³ Alle drei Elemente dieser Definition – Künstlichkeit, gewisse Selbstständigkeit und gewisse Dauerhaftigkeit – sind darüber hinaus auch mit Blick auf die Systematik bzw. den Sinnzusammenhang der Mitgliedschaftsregelung unentbehrlich: Das Erfordernis der „Künstlichkeit“ grenzt den Anlagenbegriff insbesondere von dem des Grundstücks ab. Bloße Geländebeschaffenheiten, etwa Bodenerhöhungen, fallen nicht hierunter.³⁵⁴ Dass die Anlage selbstständig, also „in irgendeiner Weise als einheitliches Ganzes vorstellbar und abgrenzbar“³⁵⁵ sein muss, folgt schon daraus, dass der Gesetzgeber von ihrer (passiven) Eigentumsfähigkeit und Veräußerbarkeit ausgeht. Ohne eine gewisse Dauerhaftigkeit schließlich kann die Anlage nicht Anknüpfungspunkt für die – nach dem gesamten Regelungszusammenhang der Verbundsgesetze langfristig angelegte – Verbandsmitgliedschaft sein. Aus demselben Grund wird man auch ein gewisses Maß an Ortsfestigkeit verlangen müssen. Die Sache muss ihrer Beschaffenheit, zumindest aber ihrer Zweckbestimmung nach dauerhaft im Verbandsgebiet des Wasserverbandes verbleiben.

In aller Regel wird es sich bei den Anlagen um Werke handeln, die mit ihrer Errichtung wesentlicher Bestandteil des jeweiligen Grundstücks geworden sind; Anlageneigentum und Grundstückseigentum fallen also zumeist zusammen.³⁵⁶ Zwingend ist das aber nicht.³⁵⁷ Andernfalls wäre die explizite Nennung auch des Anlageneigentümers überflüssig gewesen. Denkbar ist ein Auseinanderfallen von Grundstücks- und Anlageneigentum insbesondere in Fällen, in denen Sachen nach dem Willen des Verbindenden nur zu einem vorübergehenden Zweck oder aber in Ausübung eines dinglichen³⁵⁸ Grundstücksrechts mit einem fremden Grundstück verbunden werden („Scheinbestandteile“, § 95 Abs. 1 BGB). Als praktisch relevante Beispiele kommen etwa die Errichtung eines (Fabrik-)Gebäudes auf einem gepachteten Grundstück oder auch die Verlegung von Versorgungsleitungen (Gas- und Wasserleitungen, Abwasser- und Telekommunikationsleitungen) in fremden Grundstücken in Betracht.³⁵⁹ Zwar ist der so gefundene Anlagenbegriff sehr weit; dies ist jedoch insofern unschädlich, als das Gesetz mit dem Unternehmensbezug und der Mindestbeitragsgrenze weitere Voraussetzungen vorsieht, die den Kreis der Mitglieder wirksam einschränken.

4.1.3.1.2.2 Verkehrsanlage

Anknüpfungspunkt für die Mitgliedschaft in den Verbänden ist auch das Eigentum an „Verkehrsanlagen“.

Der Begriff der (öffentlichen) Verkehrsanlage bzw. der Anlage des (öffentlichen) Verkehrs findet sich auch in § 124 BBergG sowie im Ausschlusstatbestand des § 1 Abs. 2 Nr. 1 BauO NRW und wird dort in weitgehender Übereinstimmung verstanden als alle (ortsfesten) Anlagen, die dem (öffentlichen) Verkehr dienen und diesem Zweck gewidmet sind.³⁶⁰ Weil sowohl das BBergG als auch die BauO NRW eine ausdrückliche Beschränkung auf *öffentliche* Verkehrsanlagen vorsehen, kann für die Verbundsgesetze aus dem Fehlen einer solchen Anordnung geschlossen werden, dass hier auch private Verkehrsanlagen erfasst sind. Danach sind Verkehrsanlagen zunächst sämtliche Straßen, Wege und Plätze, ferner alle Anlagen des Schienenverkehrs, das

353 *Bassenge*, in: Palandt, BGB, § 907 Rn. 1.

354 Vgl. *Bassenge*, in: Palandt, BGB, § 907 Rn. 1.

355 *Dornheim*, ZfW 1963, 129, 129 f.

356 *Kaiser/Linckelmann/Schleberger*, WVVO § 3 Anm. 4; *Rapsch*, WVVO, § 3 Rn. 8.

357 *Kaiser/Linckelmann/Schleberger*, WVVO § 3 Anm. 4; *Rapsch*, WVVO, § 3 Rn. 8.

358 *Heinrichs*, in: Palandt, § 95 Rn. 5.

359 Vgl. *Heinrichs*, in: Palandt, § 95 Rn. 6; im Einzelnen streitig.

360 *Boldt/H. Weller*, BBergG, § 124 Rn. 2; *Schulte*, in: Piens/Schulte/Vitzthum, BBergG, § 124 Rn. 6; *Wilke*, in: Reichel/Schulte, Handbuch Bauordnungsrecht, 2. Kap., Rn. 36.

heißt der Eisenbahnen und Magnetschwebebahnen, Straßenbahnen, Stadtbahnen und Untergrundbahnen sowie Wasserstraßen (Kanäle, Häfen, Schleusen und andere Anlagen des Wasserverkehrs) und Flugplätze.

Zwar nennt § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, 1. Hs. LippeVG zunächst den Eigentümer der jeweiligen Verkehrsanlage; vorrangig gegenüber diesem (bzw. dem Erbbauberechtigten) ist jedoch der Baulastträger zur Mitgliedschaft heranzuziehen, § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, 3. Hs. LippeVG. Die Einbeziehung der Baulastträger ist erforderlich, weil nach dem geltenden Recht der öffentlichen Sachen, das geprägt ist von der Konstruktion des modifizierten Privateigentums³⁶¹, der Träger der Baulast nicht zwingend zugleich der Eigentümer des Grund und Bodens ist.³⁶² Nach dieser Konstruktion unterliegen auch die öffentlichen Sachen grundsätzlich der im BGB ausgeformten Eigentumsordnung.³⁶³ Mit dem Wirksamwerden der öffentlich-rechtlichen Widmung unterfallen sie aber gleichzeitig einer besonderen öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft, die zu der privatrechtlichen Sachherrschaft des Eigentümers hinzutritt und diese modifiziert.³⁶⁴ Diese öffentlich-rechtliche Sachherrschaft lastet auf dem fortbestehenden Privateigentum als verwaltungrechtliche Dienstbarkeit.³⁶⁵

Inhaltlich umfasst ist insbesondere die Straßenbaulast als alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben; die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern, vgl. § 3 Abs. 1 S. 1, 2 FStrG. Dies schließt insbesondere auch die Herstellung von Anlagen zur Entwässerung der Straße ein.³⁶⁶ Wer Träger der Straßenbaulast ist – Bund, Länder, Kreise, kreisefreie Städte und Gemeinden –, bestimmt sich nach der Zugehörigkeit der Straße zu den gesetzlich vorgesehenen Straßengruppen, vgl. § 5 Abs. 1 FStrG, §§ 43 Abs. 1, 47 Abs. 1, 50 Abs. 1 STrWG NRW.

4.1.3.1.3 Gewerbliche Unternehmen

Als Mitglieder im Sinne von § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 LippeVG kommen ferner „gewerbliche Unternehmen“ in Betracht.

4.1.3.1.3.1 Unternehmen

Wenngleich der Begriff des Unternehmens im Einzelnen umstritten ist und sein Inhalt bis zu einem gewissen Grad je nach Funktion im Rahmen der jeweiligen Gesetzesbestimmung variiert,³⁶⁷ lässt sich ein Unternehmen – jedenfalls im handelsrechtlichen Sinne – beschreiben als anbietend am Markt in Erscheinung tretende organisierte, aus persönlichen und sachlichen Mitteln bestehende Wirtschaftseinheit.³⁶⁸ Als Einheit materieller und immaterieller Werte ist das Unternehmen selbst nicht rechtsfähig; rechtsfähig ist allein der Träger des Unternehmens.³⁶⁹ Er allein ist Subjekt der das Unternehmen betreffenden Rechte und Pflichten, also Arbeitgeber, Käufer, Verkäufer, Eigentümer und Insolvenzschuldner.³⁷⁰ So ist auch für die Verbandsgesetze davon auszugehen, dass abweichend vom Wortlaut allein der Unternehmens-

361 Vgl. hierzu ausführlich *Papier*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 38 Rn. 18 ff.

362 Vgl. *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 143.

363 *Papier*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 38 Rn. 18.

364 *Papier*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 38 Rn. 18.

365 *Papier*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 38 Rn. 18.

366 *Papier*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 40 Rn. 41.

367 K. Schmidt, Handelsrecht, § 3 Rn. 1; *Hopt*, in: Baumbach/Hopt, HGB, Einl. vor § 1, Rn. 31.

368 K. Schmidt, Handelsrecht, § 3 Rn. 4; *Hopt*, in: Baumbach/Hopt, HGB, Einl. vor § 1, Rn. 33.

369 K. Schmidt, Handelsrecht, § 3 Rn. 39 ff.; § 5; *Hopt*, in: Baumbach/Hopt, HGB, Einl. vor § 1, Rn. 41.

370 K. Schmidt, Handelsrecht, § 3 Rn. 41; *Hopt*, in: Baumbach/Hopt, HGB, Einl. vor § 1, Rn. 41.

träger – und insoweit jede natürliche oder juristische Person sowie jede (teil-) rechtsfähige Personenmehrheit – als Mitglied in Betracht kommt.

4.1.3.1.3.2 Gewerblich

Der Gewerbebegriff spielt insbesondere im Gewerberecht, im Steuerrecht und im Handelsrecht eine zentrale Rolle. Einen einheitlichen Gewerbebegriff gibt es nicht; sein Inhalt wird vielmehr bestimmt durch den Sinn und Zweck des jeweiligen Gesetzes.³⁷¹ Gleichwohl besteht ein gemeinsamer Begriffskern, und es tauchen an den einzelnen Begriffsmerkmalen jeweils vergleichbare Streitfragen auf.³⁷² So sind etwa dem gewerberechtlichen³⁷³, dem handelsrechtlichen³⁷⁴ und auch dem steuerrechtlichen (vgl. § 15 Abs. 2 EStG)³⁷⁵ Gewerbebegriff die positiven Begriffsmerkmale der Dauerhaftigkeit bzw. Nachhaltigkeit, der Selbstständigkeit, der Gewinnerzielungsabsicht sowie der rechtlichen Zulässigkeit gemein. Ferner schließen sämtliche Begriffe bestimmte Teilbereiche aus. Gilt dies hinsichtlich der freien Berufe und der bloßen Verwaltung eigenen Vermögens noch für sämtliche Begriffe gleichermaßen,³⁷⁶ bestehen größere Unterschiede in Bezug auf die Urproduktion: Diese ist nach Gewerberecht gänzlich von dem Gewerbebegriff ausgenommen,³⁷⁷ im Gewerbesteuer- und Einkommensteuerrecht sind lediglich Land- und Forstwirtschaft nicht erfasst (vgl. § 15 Abs. 2 EStG), die Bodenbewirtschaftung einschließlich Bergbauunternehmen hingegen schon (vgl. § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S. 2 EStG), nach Handelsrecht sind demgegenüber umgekehrt – wie § 3 Abs. 2 HGB klarstellt – jedenfalls Forst- und Landwirtschaft grundsätzlich vom Gewerbebegriff erfasst.

In Bezug auf die Mitgliedschaftsregelung der Verbandsgesetze stellt sich die Frage, ob auch hier die Urproduktion – vor allem das Bergwesen und die Land- und Forstwirtschaft – von dem Gewerbebegriff ausgenommen sind: Im Gewerberecht wird der Ausschluss der Urproduktion damit begründet, bei der Urproduktion bestünde wegen ihrer Abhängigkeit von Grund und Boden sowie Witterung und Jahreszeiten einerseits und der Unanwendbarkeit arbeitsrechtlicher Vorschriften eine grundlegend andere Interessenlage.³⁷⁸ Der Ausschluss von Land- und Forstwirtschaft aus dem gewerbesteuerrechtlichen Gewerbebegriff wird damit begründet, dass die Gewerbesteuer nach Vorstellung des Gesetzgebers einen Ausgleich bilden soll für die besonderen Lasten, die den Gemeinden durch das Vorhandensein der örtlichen Betriebe entstehen, etwa durch Erschließung von Gelände, Schaffung von Verkehrsflächen und Parkplätzen, Finanzierung von Nahverkehrsbetrieben etc. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe sind insoweit weit weniger investitionsintensiv.

Derartige Erwägungen spielen für die Mitgliedschaftsregelung der Verbandsgesetze ersichtlich keine Rolle. Ihr Zweck ist es vielmehr, sämtliche Interessenten an einer geordneten Wasserwirtschaft bzw. sämtliche Inhaber wasserwirtschaftlich relevanter Betriebe in dem jeweiligen Verbandsgebiet zu erfassen, sie in die Aufgabenverantwortung zu nehmen und einen Ausgleich zwischen ihnen herzustellen. Vor diesem Hintergrund ist eine weite Auslegung auch deshalb geboten, weil die Mitgliedschaft in diesen Fällen ohnehin noch an die weitere Voraussetzung der Vorteilsziehung aus bzw. der Verursachung von Verbandsunternehmen gebunden ist. Eine wasserwirtschaftliche Relevanz in diesem Sinne weisen unzweifelhaft sowohl das

371 Ennuschat, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, § 1 Rn. 5; Kahl, in: Landmann/Rohmer, GewO, § 1 Rn. 24 ff.

372 Ennuschat, in: Tettinger/Wank, GewO, § 1 Rn. 5; vgl. auch Kahl, in: Landmann/Rohmer, GewO, § 1 Rn. 5.

373 BVerwG, Beschl. v. 16.02.1995, Az.: I B 205/93, DÖV 1995, 644; Ennuschat, in: Tettinger/Wank, GewO, § 1 Rn. 2 ff.

374 Hopt, in: Baumbach/Hopt, HGB, § 1 Rn. 12.

375 Vgl. näher Wacker, in: Schmidt, EStG, § 15 Rn. 8 ff.

376 Hopt, in: Baumbach/Hopt, HGB, § 1 Rn. 12.

377 BVerwG, Beschl. v. 16.02.1995, Az.: I B 205/93, BVerwG, DÖV 1995, 644; Ennuschat, in: Tettinger/Wank, GewO, § 1 Rn. 50 ff.; Friauf, in: Fuhr/Friauf, GewO, § 1 Rn. 153 ff.

378 Ennuschat, in: Tettinger/Wank, GewO, § 1 Rn. 51.

Bergwesen als auch Land- und Forstwirtschaft auf. Darüber hinaus kommt der Regelung des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 LippeVG sowohl systematisch als letzter Nummer des Katalogs als auch nach der Gesetzesbegründung³⁷⁹ eine Auffangfunktion zu. Eine Einbeziehung dieser beiden Sparten in den Gewerbebegriff ist schließlich auch nicht deshalb entbehrlich, weil die entsprechenden Personen bereits unter anderen Aspekten zu der Verbandsmitgliedschaft herangezogen werden. So erfasst § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 LippeVG lediglich die Eigentümer der Bergwerke, nicht aber die gemäß § 58 Abs. 1 S. 1 BBergG bergrechtlich primär verantwortlichen Bergwerksunternehmer. Auch land- und forstwirtschaftliche Betriebe werden von der Mitgliedschaftsregelung jedenfalls dann nicht erfasst, wenn sie das Betriebsgrundstück gepachtet haben. Im Ergebnis sind somit sowohl Bergwerksunternehmen als auch land- und forstwirtschaftliche Betriebe „gewerbliche Unternehmen“ im Sinne der verbandsgesetzlichen Mitgliedschaftsregelung.

4.1.3.2 Bezug zu Verbandsunternehmen

Daneben setzt der Mitgliedschaftstatbestand des § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 LippeVG voraus, dass die gewerblichen Unternehmen, Eigentümer, Erbbauberechtigten und Baulastträger „Unternehmen des Verbandes verursachen, erschweren, zu erwarten haben oder von ihnen Vorteile haben oder zu erwarten haben“. Unternehmen sind gemäß § 3 Abs. 1 LippeVG „Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung der für die Aufgabenerledigung notwendigen Anlagen sowie alle sonstigen für die Durchführung der Aufgaben erforderlichen Ermittlungen und Arbeiten“. Der Begriff umfasst somit letztlich die gesamte operative Tätigkeit, die der Verband zur Erfüllung seiner Aufgaben entfaltet. Diese Verbandstätigkeit muss dem potentiellen Mitglied zuzurechnen sein. Hierfür bietet das Gesetz im Wesentlichen zwei Anknüpfungspunkte: die Vorteilhaftigkeit der Verbandstätigkeit für das Mitglied oder ihre Verursachung durch das Mitglied.

4.1.3.2.1 Vorteil

Eine Definition des Vorteilsbegriffs enthalten die Verbandsgesetze nicht. Ausgehend vom Wortlaut wird hierunter im wasserverbandsrechtlichen Schrifttum und in der Rechtsprechung zunächst allgemein eine „Besserstellung gegenüber einer ansonsten bestehenden Lage“ verstanden.³⁸⁰ Mindestvoraussetzung für die Annahme eines Vorteils ist danach, dass ein Vergleich der Situation des Verbandsmitglieds vor und nach Durchführung des Verbandsunternehmens eine Besserstellung, einen positiven Saldo, ausweist.³⁸¹ Ferner besteht Einigkeit, dass es sich um einen „wirtschaftlichen Vorteil“ handeln muss.³⁸²

4.1.3.2.1.1 Roh- oder Reinvorteil?

Fraglich ist, ob bei der Ermittlung des Vorteils im Rahmen der Mitgliedschaftsregelung Nachteile, die dem potentiellen Mitglied aus der Verbandsmitgliedschaft erwachsen, vorteilsmindernd zu berücksichtigen sind, sodass dieser als Voraussetzung für die Mitgliedschaft gegebenfalls ganz entfällt. Dies ist jedenfalls für solche Nachteile anzunehmen, die sich unmittelbar aus der Durchführung des Verbandsunternehmens selbst ergeben.³⁸³ Zweifelhaft erscheint allerdings, ob das auch für die Beitragspflicht gilt. Nach soweit ersichtlich einhelliger Auffas-

³⁷⁹ LT-Drs. 10/3918, S. 36 (LippeVG).

³⁸⁰ OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2003, 224, 227; VG Aachen, Urt. v. 25.11.2005, Az.: 7 K 764/03, UA. S. 16; *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 263; *Reinhardt*, LKV 2013, 49, 56.

³⁸¹ *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 264; vgl. auch zu Vorzugslasten *Puwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 95.

³⁸² OVG NRW, Urt. v. 07.06.2004, Az.: 20 A 4601/01, UA. 12 f.; *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 82; *Reinhardt*, LKV 2013, 49, 56.

³⁸³ *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 86; vgl. auch *Eyben*, Die Abgabenform des Beitrags, S. 114 f.

sung im wasserverbandsrechtlichen Schrifttum wird diese Frage bejaht.³⁸⁴ Maßgeblich soll – anders als beim Vorteilsbegriff bei der Beitragsveranlagung³⁸⁵ – der sog. Rein- oder Nettovorteil sein, der dem Mitglied nach Abzug auch der Verbandsbeiträge verbleibt. Dieser Auffassung hat sich jüngst auch das OVG Nordrhein-Westfalen in einem *Obiter dictum* angeschlossen.³⁸⁶ Begründet wird dies insbesondere damit, dass der Mitgliedervorteil die Zwangsmitgliedschaft und die mit ihr verbundenen Belastungen rechtfertigen müsse.³⁸⁷ Für den Vorteilsbegriff bei der Beitragsregelung müssten daher strengere Maßstäbe gelten, „als dies später für die Beitragslastverteilung erforderlich oder vielfach überhaupt zu ermitteln wäre“.³⁸⁸

Das Verfassungsrecht fordert indes nicht, dass den Mitgliedern einer Zwangskörperschaft unter dem Strich ein wirtschaftlicher Vorteil verbleibt. Soweit in der Zwangsmitgliedschaft ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG gesehen wird, setzt dessen verfassungsrechtliche Rechtfertigung insbesondere die Verhältnismäßigkeit der Zwangsmitgliedschaft voraus,³⁸⁹ verlangt also, dass der Verband legitime öffentliche Aufgaben erfüllt und die Zwangsmitgliedschaft zur Erfüllung der übertragenen öffentlichen Aufgaben erforderlich und angemessen ist.³⁹⁰ Bei der Prüfung der Angemessenheit der Zwangsmitgliedschaft steht den Nachteilen des Mitglieds dabei nicht nur sein eigener Nutzen gegenüber, sondern auch der Nutzen der Allgemeinheit an einer funktionierenden Wasserwirtschaft im Verbandsgebiet. Dementsprechend sieht auch § 1 Abs. 1 S. 2 LippeVG vor, dass der Verband nicht nur dem Nutzen seiner Mitglieder, sondern auch dem Wohl der Allgemeinheit dient. Abgesehen davon verlangt die Angemessenheit eines Grundrechtseingriffs lediglich, dass die Belastung des Grundrechtsträgers und der Nutzen der Maßnahme „nicht außer Verhältnis zueinander“ stehen.³⁹¹ Zu einer Korrektur führt die im Rahmen der Angemessenheitsprüfung durchzuführende Güterabwägung danach nur, wenn die betroffenen Interessen „ersichtlich wesentlich schwerer wiegen“ als die Vorteile der Allgemeinheit.³⁹²

Nichts anderes ergibt sich, wenn man die wesentliche mit der Mitgliedschaft verbundene Belastung, die Beitragspflicht, in die verfassungsrechtliche Betrachtung mit einbezieht: Ein positiver Saldo, ein Gewinn, ist nicht einmal bei den Vorzugslasten, denen im Gegensatz zu den Verbandsbeiträgen eine unmittelbare Leistungs-Gegenleistungsbeziehung zugrunde liegt, erforderlich. Dort reduziert das Äquivalenzprinzip als spezielle Ausformung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die bei der Angemessenheit zu berücksichtigenden Belange zwar auf das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen des Abgabenschuldners, blendet also den Nutzen der Allgemeinheit aus; allerdings verlangt nicht einmal das Äquivalenzprinzip, dass dem Einzelnen ein Vorteil verbleibt, sondern schreibt lediglich vor, dass die staatliche Leistung und das vom Bürger zu entrichtende Entgelt nicht außer Verhältnis zueinander stehen.³⁹³ Damit zwingt

³⁸⁴ Hasche/Klein, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 8 Rn. 14; Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 84; Rapsch, WVVO, § 153 Rn. 14; Kaiser/Linckelmann/Schleberger, WVVO, § 153 Anm. 3; Dornheim, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, S. 31 Fn. 30; Tönnemann, WVVO, § 153 Anm. 3; Reinhardt, LKV 2013, 49, 56.

³⁸⁵ Hier soll der sog. Roh- oder Bruttovorteil maßgeblich sein, vgl. hierzu 5.4.1.1.1.1

³⁸⁶ OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris.

³⁸⁷ Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 84.

³⁸⁸ Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 84; vgl. auch OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 34 ff.; Hasche/Klein, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 8 Rn. 14.

³⁸⁹ Vgl. zur Schrankenregelung des Art. 2 Abs. 1 GG: BVerfG, Beschl. v. 06.06.1989, Az.: 1 BvR 921/85; BVerfGE 80, 137, 153.

³⁹⁰ BVerfG, Beschl. v. 18.12.1974, Az.: 1 BvR 430/65, 1 BvR 259/66, BVerfGE 38, 281, 302; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 2 Rn. 25.

³⁹¹ BVerfG, Urt. v. 05.07.1989, Az.: 1 BvL 11/87, 1 BvR 1053/87, 1 BvR 556/88, BVerfGE 80, 297, 312; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 86.

³⁹² BVerfG, Beschl. v. 24.05.1977, Az.: 2 BvR 988/75, BVerfGE 44, 353, 373; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 86.

³⁹³ Zum Äquivalenzprinzip vgl. 2.2.1

das Verfassungsrecht nicht dazu, den Vorteilsbegriff im Rahmen der Mitgliedschaftsregelung als „Reinvorteil“ auszulegen.

Dies hindert den Landesgesetzgeber aber selbstverständlich nicht, über das verfassungsrechtlich vorgegebene Minimum hinauszugehen und gleichwohl in der Mitgliedschaftsregelung einen „Reinvorteils-Begriff“ festzuschreiben. In diese Richtung könnte die allgemeine Regelung in § 1 Abs. 1 S. 3 LippeVG deuten, nach der der Verband dem Wohl der Allgemeinheit und dem Nutzen seiner Mitglieder dient.³⁹⁴ Gegen eine Berücksichtigung der Beitragslast spricht allerdings der Gesetzeswortlaut der Mitgliedschaftsregelung selbst: Durch den Ausdruck „Vorteile von ihnen (nämlich den Unternehmen des Verbandes) haben oder zu erwarten haben“ beschränkt der Gesetzgeber das Vorteilserfordernis auf die Auswirkungen des Verbandsunternehmens selbst. Die Beitragspflicht hängt demgegenüber nicht unmittelbar mit den Verbandsmaßnahmen zusammen; § 25 Abs. 1 LippeVG knüpft sie vielmehr an die Mitgliedschaft als solche. Hätte der Gesetzgeber einen Vorteil nach Abzug der Verbandsbeiträge gemeint, so hätte es dementsprechend wesentlich näher gelegen, einen „Vorteil aus der Mitgliedschaft“ zu verlangen.

Für die Maßgeblichkeit des Rohvorteils spricht in systematischer Hinsicht auch ein Vergleich mit den „Verursachern“ von Verbandsunternehmen: Müsste den Vorteilshabenden ein Nettovorteil verbleiben, so würde dies, insbesondere für den Fall, dass der Vorteil in der Übernahme oder Erleichterung einer Pflicht des Mitglieds besteht, voraussetzen, dass der Verband die Maßnahme kostengünstiger erledigt, als das Mitglied selbst es könnte. Bei den „Verursachern von Verbandsunternehmen“ findet sich eine entsprechende Voraussetzung hingegen nicht. Weil häufig, wenn nicht gar im Regelfall, die wasserwirtschaftliche Einwirkung eines Mitglieds, durch die es ein Verbandsunternehmen „verursacht“,³⁹⁵ Gegenstand einer entsprechenden Vermeidungs- oder Ausgleichspflicht sein wird, die der Verband dem Mitglied abnimmt oder deren Erfüllung er dem Mitglied erleichtert, könnte die durch den „Reinvorteilsbegriff“ aufgestellte Hürde in vielen Fällen ohnehin über den zweiten Anknüpfungspunkt für die Verbandsmitgliedschaft umgangen werden.

Schließlich spricht gegen das Erfordernis eines positiven Saldos aus der Mitgliedschaft auch die historische Auslegung, namentlich ein Vergleich mit den §§ 21 Abs. 1 S. 2 Ruhrreinhaltungsgesetz, 21 Abs. 1 S. 2 LippeG, 22 Abs. 1 S. 2 NiersG, 22 Abs. 1 S. 2 WupperG. Wenn diese ausdrücklich anordnen, dass für Mitglieder außerhalb des Verbandsgebietes die Beiträge den Vorteil aus den Genossenschaftsanlagen nicht übersteigen dürfen, belegt dies zum einen, dass jedenfalls für diese Mitglieder kein Nettovorteil verbleiben muss. Zum anderen lässt diese Regelung aber auch den Umkehrschluss zu, dass für die sonstigen Mitglieder nicht einmal diese Obergrenze gilt, ihnen also bei Berücksichtigung auch der Verbandsbeiträge sogar Nachteile entstehen könnten. Die Norm engt ersichtlich die Voraussetzungen für die Heranziehung Betroffener außerhalb des Verbandsgebietes ein und lockert nicht etwa die Anforderungen für die Mitgliedschaft.

4.1.3.2.1.2 Individueller oder gruppenbezogener Vorteil?

Fraglich ist, ob der Vorteil konkret-individuell bei dem jeweiligen Betroffenen vorliegen muss oder ob ein kollektiver, gruppenbezogener Vorteil ausreicht. Neben den oben genannten Befürwortern eines Reinvorteils-Begriffs³⁹⁶ vertritt auch das OVG Nordrhein-Westfalen in zwei

394 In diesem Sinne *Hasche/Klein* zu § 8 WVG, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 8 Rn. 14.

395 Dazu sogleich.

396 Nach *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 84, „korrespondiert die Bezugsgröße des Reinvorteils (...) mit der individuellen Komponente, die dem Vorteilsbegriff des § 8 WVG beigelegt ist.“

älteren Entscheidungen zu § 153 WVVO den erstgenannten Standpunkt.³⁹⁷ Zur Begründung wird wiederum „entscheidend“³⁹⁸ bzw. „vor allem“³⁹⁹ darauf abgestellt, dass der Vorteil im Sinne der Mitgliedschaftsregelung „innere Rechtfertigung“ für die mit der (Zwangs-)Mitgliedschaft verbundenen Lasten sei. Einen echten Ausgleich für diese Belastungen stelle jedoch allein ein individueller Vorteil dar.⁴⁰⁰ Dass das Verfassungsrecht derartige Anforderungen nicht aufstellt, wurde bereits dargelegt. Insbesondere zur Rechtfertigung der Beitragspflicht zu einer öffentlich-rechtlichen Zwangskörperschaft können – unter Äquivalenzgesichtspunkten – jedenfalls keine höheren Anforderungen gestellt werden als an die Erhebung von Sonderabgaben. Danach genügt bereits ein gruppenbezogener Vorteil bzw. eine gruppenbezogene Verantwortlichkeit. Fraglich ist also auch hier, ob der Gesetzgeber – wenigstens insoweit – über die verfassungsrechtlichen Minimalanforderungen hinausgegangen ist.

Der Wortlaut ist für sich indifferent. Insbesondere kann nicht bereits aus der Verwendung des Plurals bei der Aufzählung der potentiellen Mitglieder („Gewerbliche Unternehmen und die jeweiligen Eigentümer von Grundstücken (...), die“) geschlossen werden, dass ein lediglich gruppenbezogener Vorteil ausreicht. Das Gesetz verwendet bei der Mitgliedschaftsregelung durchgehend die Mehrzahl; dies dient somit eher dem Zweck, den umfassenden Anspruch der Regelung deutlich zu machen (im Sinne von „alle“ gewerblichen Unternehmen etc.). Der Gesetzgeber hätte, wenn er etwa sämtliche Grundstückseigentümer in einem bestimmten „Vorteilsgebiet“ hätte erfassen wollen, dies ohne Weiteres deutlich zum Ausdruck bringen können.⁴⁰¹ Erhebt er aber allein den Vorteil zum Differenzierungskriterium, um diejenigen Grundstückseigentümer, die zur Mitgliedschaft herangezogen werden sollen, von den übrigen abzgrenzen, so kann damit nur ein individueller Vorteil gemeint sein. Anhand eines Gruppenvorteils – ohne weitere Präzisierung – könnte diese Abgrenzung nicht eindeutig erfolgen.

Für ein individuelles Verständnis des Vorteilsbegriffs spricht auch die Gesetzesstatistik. So ist der Vorteilsbegriff im Rahmen der Beitragsregelung in jedem Fall individuell und nicht gruppenbezogen zu verstehen; denn der Beitragsmaßstab dient gerade der Verteilung der Beitragslast *innerhalb* der jeweiligen (Beitrags-)Gruppe.⁴⁰² Vor diesem Hintergrund wäre es zwar theoretisch möglich, praktisch aber kaum sinnvoll, an den Vorteilsbegriff im Rahmen der Mitgliedschaftsregelung – speziell unter Äquivalenzgesichtspunkten, aber auch allgemein – geringere Anforderungen zu stellen als an denjenigen im Rahmen der Beitragsveranlagung. Eine weitere Voraussetzung für die Mitgliedschaft ist nämlich das Erreichen der Mindestbeitragsschwelle. Würde sich die Verbandsmaßnahme nicht auch individuell für den jeweiligen Betroffenen vorteilhaft auswirken, so würde dessen Mitgliedschaft ohnehin am Unterschreiten der Mindestbeitragsschwelle scheitern.

4.1.3.2.1.3 Unternehmens-, Grundstücks- und (Verkehrs-)Anlagenbezogenheit des Vorteils

Das Grundstücks- oder (Verkehrs-)Anlageneigentum bzw. die Trägerschaft an dem gewerblichen Unternehmen einerseits und der Vorteil durch die Verbandsmaßnahmen andererseits stehen nicht isoliert nebeneinander. Schon aus der Bezeichnung der Vorteilsnehmer als Eigen-

397 OVG NRW, Urt. v. 17.07.1975, Az.: XI A 285/73, OVGE 31, 171, 173 ff.; OVG NRW, Urt. v. 17.06.1993, Az.: 20 A 981/92, ZfW 1994, 375, 376.

398 So OVG NRW, Urt. v. 17.07.1975, Az.: XI A 285/73, OVGE 31, 171, 173.

399 OVG NRW, Urt. v. 17.06.1993, Az.: 20 A 981/92, ZfW 1994, 375, 376.

400 OVG NRW, Urt. v. 17.07.1975, Az.: XI A 285/73, OVGE 31, 171, 173; OVG NRW, Urt. v. 17.06.1993, Az.: 20 A 981/92, ZfW 1994, 375, 376.

401 OVG NRW, Urt. v. 17.07.1975, Az.: XI A 285/73, OVGE 31, 171, 173; Rapsch, WVVO, § 153 Rn. 13.

402 Vgl. 5.4.1.1.2.

tümer von Grundstücken etc. folgt, dass der mitgliedschaftsbegründende Vorteil dem Betroffenen gerade in seiner Eigenschaft als Eigentümer eines Grundstücks oder einer (Verkehrs-)Anlage oder als Träger eines gewerblichen Unternehmens zukommen muss.⁴⁰³ Der Vorteil muss sich auf das Grundstück, auf die (Verkehrs-)Anlage oder auf das gewerbliche Unternehmen beziehen.⁴⁰⁴ Dass es nicht um einen Vorteil geht, der sonst in irgendeiner Form beim Eigentümer oder Inhaber persönlich eintritt, ergibt sich auch aus der „Verdinglichung“⁴⁰⁵ der Mitgliedschaft: Wenn das Gesetz anordnet, dass Mitglied der *jeweilige* Eigentümer des Grundstücks oder der (Verkehrs-)Anlage ist, im Falle einer Veräußerung der Erwerber also grundsätzlich an die Stelle des Veräußerers als Verbandsmitglied tritt, so geht es ersichtlich davon aus, dass mit der Veräußerung auch der Vorteil aus der Verbandstätigkeit auf den Erwerber übergeht.

4.1.3.2.1.4 Kausalität

Das potentielle Mitglied muss die Vorteile von den Unternehmen des Verbandes haben oder zu erwarten haben. Hieraus folgt zunächst, dass der bei dem Mitglied entstehende wirtschaftliche Vorteil auf das Verbandsunternehmen zurückzuführen sein muss. Die Verbandstätigkeit muss kausal für den Mitgliedervorteil sein.⁴⁰⁶ Ausgangspunkt für die nähere Bestimmung der Kausalität ist die Äquivalenztheorie, die die kausale Gleichwertigkeit sämtlicher Erfolgsbedingungen unterstellt.⁴⁰⁷ Ursächlich ist danach jede Bedingung, die nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der jeweilige Erfolg, hier der Mitgliedervorteil in seiner konkreten Gestalt, entfiele.⁴⁰⁸ Der Erkenntniswert der Conditio-sine-qua-non-Formel ist indes gering: Ihre Ergebnisse sind uferlos. Ursächlichkeit im Sinne der Conditio-sine-qua-non-Formel stellt daher zwar eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für die Zurechnung eines Mitgliedervorteils dar.⁴⁰⁹ Erforderlich ist eine Einschränkung anhand weiterer – wertender – Kriterien, die die Gesamtmenge der jeweils äquivalent-kausalen Bedingungen in erhebliche und unerhebliche einteilt. Andernfalls würde etwa auch die bei der Trink- und Brauchwasserversorgung erfolgte Errichtung einer Talsperre für denjenigen einen Vorteil darstellen, der am Ufer des Stausees eine Gaststätte betreibt.⁴¹⁰

Zur Lösung dieses Problems verlangt *Rapsch*, dass „zwischen ihnen (den Verbandsaufgaben) und dem Vorteil (...) ein ursächlich-adäquater Zusammenhang (Kausalzusammenhang) bestehen“ muss. Vorteile im Sinne von § 30 Abs. 1 S. 1 WVG seien deshalb nicht „sich aus dem Verbandsunternehmen lediglich zufällig ergebende Chancen, die zu schaffen nicht Aufgabe des Verbandes und darum von ihm auch nicht beabsichtigt war“.⁴¹¹ Hier klingen gleich drei verschiedene Einschränzungskriterien an: zum einen das ursprünglich aus dem Zivilrecht stammende Kriterium der Adäquanz, ferner der Bezug zur Verbandsaufgabe und schließlich das subjektive Element der „Vorteilsverschaffungs-Absicht“ auf Seiten des Verbandes. Ein Adäquanzzusammenhang zwischen Verbandstätigkeit und Mitgliedervorteil wäre lediglich

403 OVG NRW, Urt. v. 17.06.1993, Az.: 20 A 981/92, ZfW 1994, 375, 376 zu § 153 WVVO.

404 OVG NRW, Urt. v. 17.06.1993, Az.: 20 A 981/92, ZfW 1994, 375, 376 zu § 153 WVVO.

405 Vgl. *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 138.

406 Vgl. für den Vorteil im Rahmen der Beitragsregelung: BVerwG, Urt. v. 01.12.2005, Az.: 10 C 1.05, DVBl. 2006, 380, 381; OVG NRW, Urt. v. 07.06.2004, Az.: 20 A 4601/01, UA. 12 f.; *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 266; *Rapsch*, WVVO, § 81 Rn. 15; *C. Weller*, S. 171.

407 *Grüneberg*, in: *Palandt*, BGB, vor § 249 Rn. 25.

408 *Grüneberg*, in: *Palandt*, BGB, vor § 249 Rn. 25.

409 Ebenso für die Kausalität im Zivilrecht: *Grüneberg*, in: *Palandt*, BGB, vor § 249 Rn. 25.

410 Beispiel nach *Rapsch*, WVVO, § 81 Rn. 15; *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 266.

411 *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 266; ähnlich *Rapsch*, WVVO, § 81 Rn. 15; nach *C. Weller*, S. 171, „vom Vorteilsbegriff diejenigen Besserstellungen des Verbandsmitgliedes nicht erfassst, „die sich nur zufällig aus der Durchführung der Verbandsaufgabe ergeben und deren Schaffung keine Aufgabe des Verbandes ist“; dies begründet sie jedoch damit, dass „es insofern an einem Kausalzusammenhang fehlt“.

dann zu verneinen, wenn der entstehende Vorteil auf der Grundlage einer objektiv nachträglichen Prognose „außerhalb aller Wahrscheinlichkeit läge“⁴¹². Dieses Kriterium, dessen Übertragung schon auf die Verhaltungsverantwortlichkeit im Polizei- und Ordnungsrecht allgemein abgelehnt wird,⁴¹³ ist für die meisten in diesem Zusammenhang relevanten Problemfälle zu weit und führt nicht zu einer relevanten Einschränkung der Vorteilszurechnung. So ließe sich auch für den gerade genannten Beispielsfall kaum vertreten, es läge außerhalb aller Lebenswahrscheinlichkeit, dass die Anlage eines Stausees gastronomische Bewirtungsmöglichkeiten eröffnet. Ein subjektives Element im Sinne einer Vorteilsverschaffungsabsicht seitens des Verbandes findet weder im Gesetzeswortlaut noch in der Geschichte des Wasserverbandsrechts eine Stütze und zöge überdies erhebliche Nachweisprobleme nach sich.

Überzeugender ist demgegenüber eine Rückbindung an die gesetzlichen Aufgaben des Verbandes. Dies entspricht der gesetzlichen Konzeption der Verbandsunternehmen als der auf die Aufgabenerledigung gerichteten Tätigkeit des Verbandes, § 3 Abs. 1 LippeVG. Zu fragen ist, ob die Herbeiführung gerade auch von Vorteilen wie dem eingetretenen objektiv nach Sinn und Schutzrichtung der jeweiligen Verbandsaufgabe bezweckt ist.

4.1.3.2.1.5 *Haben oder zu erwarten haben*

Grundlage für die Verbandsmitgliedschaft kann nicht nur der Vorteil sein, den ein potentielles Mitglied aktuell aus bereits bestehenden Verbandsanlagen zieht, sondern auch der Vorteil, den es künftig „zu erwarten hat“. Von Bedeutung ist diese Erstreckung auf künftige Vorteile insbesondere für den Fall, dass der Verband eine Anlage neu errichtet. Würde der Vorteilsbegriff nicht auch zu erwartende Vorteile erfassen, dann könnten gerade die zukünftigen Vorteilsnehmer nicht zur Finanzierung herangezogen werden; die Lasten wären von den übrigen Mitgliedern zu der Beitragsgruppe zu tragen.

Den Ausgleich zwischen dem Interesse des Verbandes, einen künftigen Vorteilsnehmer möglichst frühzeitig für in seinem Interesse entstandene Kosten in Anspruch nehmen zu können, und dem Interesse des Betroffenen, nicht zwangsläufig zu einem Verband hinzugezogen zu werden, dessen Tätigkeit aktuell (noch) nicht vorteilhaft für ihn ist, stellt der Gesetzgeber durch die Formulierung „Vorteile zu erwarten hat“ her. Diese macht einerseits deutlich, dass die Mitgliedschaftsregelung keine absolute Gewissheit voraussetzt, dass der Vorteil eintreten wird; andernfalls hätte der Gesetzgeber einfach die Futurform („oder Vorteil haben wird“) verwenden können. Andererseits erfordert der Gesetzeswortlaut eine gewisse Wahrscheinlichkeit in Bezug auf das Eintreten des Vorteils.

Die dabei vom Verband zu fällende Prognoseentscheidung lässt sich logisch in zwei Schritte unterteilen: Zunächst ist abzuschätzen, ob der Verband tatsächlich und in absehbarer Zeit Maßnahmen in der räumlichen Umgebung des potentiellen Mitglieds ergreifen wird, bejahtenfalls, ob dem potentiellen Mitglied mit hinreichender Wahrscheinlichkeit hieraus Vorteile erwachsen werden.

Zumindest für den ersten Teil dieser Prognose können die 5-Jahresübersichten gemäß § 3 Abs. 2 LippeVG einen Anhaltspunkt geben.⁴¹⁴ Jedenfalls wenn diese entsprechende Verbandsmaßnahmen ausweisen, so kann davon ausgegangen werden, dass der Verband überhaupt in dem für das Mitglied relevanten Teil des Verbandsgebietes tätig wird. Sind jedoch ausweis-

412 Grüneberg, in: Palandt, BGB, vor § 249 Rn. 26.

413 Schoch, in: Schmidt-Abmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Kap., Rn. 127; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 311 f.

414 Ähnlich Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 85; Rapsch, WVVO, § 153 Rn. 15; Kaiser/Linckelmann/ Schleberger, WVVO, § 153 Anm. 3; Tönnesmann, WVVO, § 153 Anm. 3 für das WVG bzw. die WVVO.

lich der Verbandsübersichten in den nächsten fünf Jahren schon keine in Frage kommenden Verbandsmaßnahmen geplant, so wird die Annahme eines „zu erwartenden Vorteils“ nur schwer zu begründen sein.

Soweit das wasserverbandsrechtliche Schrifttum für die Parallelregelung in § 8 Abs. 1 Nr. 1 WVG („einen Vorteil haben oder zu erwarten haben“) bzw. die Vorgängerregelung in § 153 Abs. 1a) WVVO („Aussicht auf einen Vorteil“) eine Grundlage verlangt, die bei vernünftiger Wirtschaftsführung einem ordentlichen Unternehmer das Wagnis des Verbandsunternehmens als gerechtfertigt erscheinen lassen muss,⁴¹⁵ wird offensichtlich von der Aussicht auf einen „Reinvorteil“ ausgegangen. Da es eines solchen nach der hier vertretenen Auffassung für die Verbandsmitgliedschaft nicht bedarf, kommt ein Rückgriff auf das Kriterium der unternehmerischen Vertretbarkeit nicht in Betracht.

4.1.3.2.2 Verursachen, erschweren und zu erwarten haben von Unternehmen des Verbandes

Zum anderen stellt die Mitgliedschaftsregelung in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 LippeVG darauf ab, ob ein potentielles Mitglied Unternehmen des Verbandes verursacht, erschwert oder zu erwarten hat. Bereits vorab lässt sich feststellen, dass auch diese Komponente der Mitgliedschaftsregelung grundsätzlich in einem individuellen, nicht aber in einem gruppenbezogenen Sinne auszulegen ist. Insoweit gilt die obige Argumentation entsprechend.⁴¹⁶

4.1.3.2.2.1 Verursachen

Dem Wortlaut nach verursacht eine Person ein Verbandsunternehmen, wenn sie kausal hierfür ist. Dies ist jedoch nicht so zu verstehen, dass das potentielle Mitglied das fragliche Verbandsunternehmen allein erforderlich machen müsste. Es genügt, wenn die Erheblichkeitsschwelle für ein Einschreiten des Verbandes gemeinsam mit anderen (potentiellen) Mitgliedern überschritten wird, das einzelne Mitglied aber einen individuellen Beitrag hierzu leistet.

4.1.3.2.2.1.1 Ausgangspunkt: Äquivalenztheorie

Ausgangspunkt für die nähere Bestimmung des Verursachers ist die Äquivalenztheorie, die die kausale Gleichwertigkeit sämtlicher Erfolgsbedingungen unterstellt.⁴¹⁷ Ursächlich ist danach jede Bedingung, die nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass die jeweilige Folge, hier das Verbandsunternehmen in seiner konkreten Gestalt (Umfang, Lage etc.), entfiele.⁴¹⁸ Die uferlosen Ergebnisse der Äquivalenzformel können jedoch nur notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Verursachung eines Verbandsunternehmens sein; erforderlich ist eine Einschränkung anhand weiterer – wertender – Kriterien.

4.1.3.2.2.1.2 Verursachen eines Verbandsunternehmens als Auslösen eines Handlungsbedarfs

Vorab ist festzustellen, dass zwischen dem Verursachungsbeitrag des potentiellen Mitglieds und dem Verbandsunternehmen kein unmittelbar naturwissenschaftlicher Kausalzusammenhang besteht; dazwischen steht die Entscheidung des Verbandes, das Verbandsunternehmen durchzuführen. Bei der Aufgabenerfüllung steht dem Verband ein erheblicher Spielraum (Betriebswirtschaftsermessens) zu, welche Maßnahmen er ergreift. Der Verursachungsbeitrag des potentiellen Mitglieds beschränkt sich somit im weitesten Sinne auf das Schaffen einer Situation

⁴¹⁵ Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 85; Tönnesmann, WVVO, § 153 Anm. 3; Rapsch, WVVO, § 153 Rn. 15.

⁴¹⁶ Vgl. 4.1.3.2.1.2

⁴¹⁷ Grüneberg, in: Palandt, BGB, vor § 249 Rn. 25.

⁴¹⁸ Grüneberg, in: Palandt, BGB, vor § 249 Rn. 25.

oder Sachlage, die ein Tätigwerden des Verbandes im Rahmen der Erfüllung seiner ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben erforderlich oder zumindest zweckmäßig und vertretbar werden lässt. Wird der Verband daraufhin tatsächlich tätig, so rechnen die Verbandsgesetze dem potentiellen Mitglied die Verbandstätigkeit zu und sehen es als Verursacher des Verbandsunternehmens an.

4.1.3.2.2.1.3 Begrenzung auf „schädigende Einwirkungen“

Der Begriff der „Verursachung“ ist für sich genommen modalitätenneutral; er setzt lediglich eine Ursache-Wirkungs-Beziehung voraus, trifft aber keine Aussage dazu, auf welche Art und Weise die jeweilige Folge – hier die Verbandstätigkeit – herbeizuführen ist.⁴¹⁹ Rein begrifflich wäre es somit möglich, auch den Vorteilsnehmer als Verursacher von Verbandsunternehmen anzusehen, soweit sein Leistungsinteresse ursächlich ist für die Tätigkeit des Verbandes, der ja gemäß § 1 Abs. 2 LippeVG auch zum Nutzen seiner Mitglieder tätig wird. In Fällen, in denen der Verband tätig wird, um nachteiligen Einwirkungen einer Personengruppe zum Nutzen einer anderen Personengruppe entgegenzuwirken, ließen sich somit grundsätzlich beide Gruppen als „Verursacher“ des Verbandsunternehmens auffassen.

Dass der Verursacherbegriff nicht derart weit zu verstehen ist, ergibt sich jedoch systematisch aus der expliziten Erwähnung des Vorteilsaspekts im Rahmen der Mitgliedschaftsregelung; dieser wäre überflüssig, wenn die Vorteilskomponente bereits von dem Verursacherbegriff umfasst wäre. Vor diesem Hintergrund kann Auslöser für den Handlungsbedarf des Verbandes nur ein von dem potentiellen Mitglied ausgehender oder drohender⁴²⁰ Schaden, also eine (potentiell) schädigende Einwirkung, sein.⁴²¹

Bezugspunkt der schädigenden Einwirkung kann, soll diese einen Handlungsbedarf auf Seiten des Verbandes auslösen, nur eines der Rechtsgüter sein, dessen Schutz der Aufgabenkatalog dient, im Wesentlichen also der Zustand der Gewässer (Gewässergüte, Wassermenge, Fließgeschwindigkeit, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3, 6, 7 LippeVG), die Trink- und Betriebswasserversorgung (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 LippeVG), der Grundwasserstand (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 LippeVG) sowie der Hochwasserschutz (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 LippeVG) im Verbandsgebiet. Eine schädigende Einwirkung, der der Verband nicht im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung begegnen kann, löst auch keinen Handlungsbedarf und damit kein Verbandsunternehmen aus.

Das „Verursachen eines Verbandsunternehmens“ erfolgt nach alledem nur mittelbar: Das potentielle Mitglied wirkt in wasserwirtschaftlich bedeutsamer, potentiell schädigender Art und Weise auf ein Rechtsgut ein, dessen Schutz eine Norm des gesetzlichen Aufgabenkatalogs bezweckt; begegnet der Verband dem hieraus erwachsenden Handlungsbedarf sodann im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung, so wird diese Verbandstätigkeit dem potentiellen Mitglied als „Verursacher“ zugerechnet.

4.1.3.2.2.1.4 Konkretisierung durch den Bezug zur „realen Komponente“

Eine weitere Konkretisierung der Verursacherbeziehung ergibt sich aus der realen Komponente der Mitgliedschaftsregelung. Wie auch bei dem Vorteilsaspekt steht diese nicht isoliert neben

⁴¹⁹ Auch der in der Gesetzesbegründung verwendete Terminus „Auslösen eines Verbandsunternehmens“ (LT-Drs. 10/3918, S. 36) verhält sich insoweit neutral.

⁴²⁰ Dass nicht nur aktuelle, sondern auch drohende Schädigungen erfasst sind, ergibt sich aus der erkennbaren Zielsetzung der Verbandstätigkeit, wasserwirtschaftlichen und ökonomischen Zwecksetzungen, schädigenden Einwirkungen möglichst frühzeitig zu begegnen, um ihre wasserwirtschaftlichen Auswirkungen sowie die Kosten für ihre Beseitigung so gering wie möglich zu halten, vgl. etwa § 2 Abs. 1 Nr. 5, 8, 9 LippeVG, § 26 Abs. 1 S. 1 LippeVG; vgl. hierzu LT-Drs. 10/3918, S. 33 f., 43 (LippeVG).

⁴²¹ Vgl. auch OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA.; danach ist es „geboten, ausschließlich auf wasserwirtschaftliche Zusammenhänge zwischen Kostenaufwand und schädigendem Verhalten abzustellen“.

dem Verursacher-Kriterium, sondern in inhaltlicher Beziehung zu ihm. Die Verursachung muss gerade in der Eigenschaft als Grundstückseigentümer, Anlageneigentümer, Inhaber eines gewerblichen Unternehmens etc. erfolgen.⁴²²

4.1.3.2.2.1.5 Konkretisierung durch Orientierung an den Kriterien zur Störerbestimmung im Polizei- und Ordnungsrecht

Liegt dem Verursachen eines Verbandsunternehmens damit eine aktuelle oder drohende schädigende Einwirkung auf bestimmte Rechtsgüter zugrunde, so liegt zur weiteren Konkretisierung ein Rückgriff auf das Recht der Gefahrenabwehr und die dort geltenden Zurechnungskriterien im Rahmen der Störerhaftung nahe.

Eine Orientierung an den ordnungsrechtlichen Störerregelungen liegt auch deshalb nicht fern, weil das deutsche Umwelt- und Umweltordnungsrecht insgesamt seinen Ursprung im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht hat.⁴²³ Wo es keine speziellen Regelungen gibt, kommt dem allgemeinen Ordnungsrecht nach wie vor eine Reservefunktion im System des Umweltrechts zu.⁴²⁴

So vertreten insbesondere auch Teile der Rechtsprechung⁴²⁵ und des Schrifttums⁴²⁶ die Auffassung, dem Schädigeraspekt im Rahmen der Beitragsveranlagung („von ihm ausgehende nachteilige Veränderungen im Verbandsgebiet“) liege das Prinzip der Verhaltensverantwortlichkeit zugrunde.

4.1.3.2.2.1.5.1 Die Kriterien zur Störerbestimmung im Polizei- und Ordnungsrecht

Die herrschende Meinung zum Störerbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht geht heute nach wie vor von der Theorie der unmittelbaren Gefahrverursachung aus.⁴²⁷ Danach kommt es für die Auswahl unter mehreren äquivalent-kausalen Bedingungen darauf an, ob ein Verhalten (oder der Zustand einer Sache) bei wertender Betrachtung unter Einbeziehung aller Umstände des Einzelfalls die Gefahrgrenze überschreitet und damit die unmittelbare Ursache für den Eintritt der Gefahr setzt.⁴²⁸ Bei mehreren zeitlich aufeinander folgenden Kausalfaktoren ist dies in der Regel das zeitlich letzte Glied in der Kausalkette.⁴²⁹ Das muss aber nicht so sein. Ein früheres Glied in der Kausalkette kann eine derart erhöhte Gefahrentendenz in sich tragen, dass Elemente im weiteren Kausalverlauf bei wertender Betrachtung hinter ihm zurücktreten.⁴³⁰

Das Kriterium der Unmittelbarkeit knüpft somit zwar zunächst an den formal-äußeren Geschehensablauf an; letztlich entscheidend ist aber, ob das fragliche Verhalten oder der Sachzustand bei wertender Betrachtung aller Umstände des Einzelfalls das geschützte Rechtsgut selbst konkret gefährdet, *das heißt die wesentliche, die eigentliche Ursache für die Gefahr ist*, so dass

422 Vgl. Kaiser/Linckelmann/Schleberger, § 82, Anm. 2 f.

423 *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 41.

424 *Peters*, Umweltverwaltungsrecht, Rn. 24.

425 OVG NRW, Urt. v. 25.05.1987, Az.: 1100/85, UA., ZfW 1988, 300; ZfB 1988, 90; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.07.1995, Az.: 5 K 3691/92, UA., S.

426 *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 269; *Rapsch*, WVVO, § 81, Rn. 25, 28.

427 OVG NRW, NVwZ 1997, 804, 805; *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 187 ff.; *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 313 ff.; *Schoch*, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Kap., Rn. 128 f.

428 BVerwG, Urt. v. 16.03.2006, Az.: 7 C 3/05, BVerwGE 125, 325, Tz. 30; *Schoch*, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Kap., Rn. 128 f.

429 *Schoch*, JuS 1994, 932, 932 f.

430 *Schoch*, JuS 1994, 932, 932 f.; wird auf diese Weise aufgrund von Wertungsgesichtspunkten ein Nicht-Letztvorusachter zum Störer, so wird dieser überwiegend als „Zweckveranlasser“ bezeichnet. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine eigene Störerkategorie, sondern um einen Anwendungsfall der Unmittelbarkeitslehre, vgl. hierzu *Schoch*, JuS 1994, 932, 933; *Schenke*, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Kap., Rn. 157.

ein „hinreichend enger Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang“ zwischen der Gefahr und dem Verhalten der Person oder dem Zustand der Sache vorliegt, die deren Pflichtigkeit gerechtfertigt erscheinen lässt.⁴³¹

Die Unmittelbarkeitslehre wird von Teilen des Schrifttums heftig kritisiert.⁴³² Weil sich das äußerlich-formale Kriterium des Überschreitens der Gefahrenschwelle bzw. des zeitlich letzten Verursachungsbeitrags ohne Ausnahmen und Durchbrechungen nicht durchhalten lasse,⁴³³ sei die Entscheidungsfindung auf ihrer Grundlage letztlich nichts anderes als ein „Akt wertender Erkenntnis“.⁴³⁴ Für diese Wertentscheidung biete die Unmittelbarkeitslehre selbst aber keine Kriterien an.⁴³⁵ Damit näherte sie sich im Ergebnis stark einer „konturenlosen Billigkeitshaltung“ an.⁴³⁶

Dementsprechend gibt es in der Literatur eine Reihe von Versuchen, das Unmittelbarkeitskriterium durch andere Zurechnungskriterien zu ersetzen. So wird teilweise vertreten, die Störerhaftung müsse auf die Fälle rechtswidriger Gefahrverursachung beschränkt werden.⁴³⁷ Nur derjenige soll Störer sein, der seinen Rechtskreis überschreitet, also rechtswidrig handelt. Teilweise wird über das enge Rechtswidrigkeitserfordernis hinaus an die Kriterien der Pflichtwidrigkeit sowie – teilweise ergänzend hierzu, teilweise aber auch als eigenständiger Zurechnungsgrund – an Risikosphären oder Risikozuweisungen angeknüpft.⁴³⁸ Die Pflichtwidrigkeit soll dabei nicht zwingend einen Verstoß gegen ausdrücklich normierte Ge- oder Verbote voraussetzen. Andererseits könnte aber auch nicht schon die Verletzung einer aus der ordnungsbehördlichen Generalklausel abgeleiteten allgemeinen und umfassenden Nichtstörungspflicht ausreichen. Dies würde dazu führen, dass jedes gefahrauslösende Verhalten rechtswidrig wäre, und damit zu einem Zirkelschluss.⁴³⁹ Maßgeblich soll vielmehr eine Zusammenschau von Generalklausel und sonstiger Rechtsordnung sein: Die sonstige Rechtsordnung enthalte manigfache pflichten- und rechtebegründende Elemente sowie normative Risikozuweisungen, die in die Auslegung der Generalklausel hineinwirken.⁴⁴⁰

Teilweise ergänzend hierzu,⁴⁴¹ teilweise auch als eigenständiger Zurechnungsgrund⁴⁴² sollen daneben normative Risikozuweisungen für die Störerbestimmung maßgeblich sein. Hiermit sind Rechtsnormen gemeint, die ein bestimmtes Tun zwar für rechtlich zulässig erklären, jedoch das mit dem Tun verbundene Risiko dem Bürger zuweisen.⁴⁴³ Es geht also um die Verantwortlichkeit für rechtmäßiges Handeln im Falle der Realisierung eines Handlungsrisikos.⁴⁴⁴

Diese Auffassungen unterscheiden sich hinsichtlich der Ergebnisse nur selten von der Unmittelbarkeitstheorie. Dies gilt umso mehr, als diese Ansätze inzwischen von der herrschenden

431 Schoch, in Schmidt-Aßmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Kap., Rn. 128.

432 Muckel, DÖV 1998, 18, 21; Schmelz, BayVBl. 2001, 550, 550 f.

433 Vgl. Herrmann, DÖV 1987, 666, 668.

434 Muckel, DÖV 1998, 18, 21; Schmelz, BayVBl. 2001, 550, 550 f.; Selmer, JuS 1992, 97, 99; Denninger, in: Lisken/Denninger, Kap. D Rn. 77.

435 Denninger, in: Lisken/Denninger, Kap. D Rn. 77.

436 Selmer, JuS 1992, 97, 99.

437 Vollmuth, VerwArch 1977, 45, 51 ff.; Denninger, Polizeirecht, D, Rn. 81 ff.

438 Pietzcker, DVBl. 1984, 457, 459 ff.; Schink, VerwArch 1991, 357, 372 ff.; Gantner, Verursachung und Zurechnung, S. 53 ff.; 143 ff.; Koch, Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, S. 15 ff.; Herrmann, DÖV 1987, 666, 671.

439 Bartholmes, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 191; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 313; Pietzcker, DVBl. 1984, 457, 459; Schink, VerwArch 1991, 357, 373.

440 Pietzcker, DVBl. 1984, 457, 459.

441 Pietzcker, DVBl. 1984, 457, 459 ff.

442 Schink, VerwArch 1991, 357, 372 ff.; Gantner, Verursachung und Zurechnung, S. 53 ff., 143 ff.; Koch, Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, S. 15 ff.; Herrmann, DÖV 1987, 666, 671.

443 Koch, Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, S. 20.

444 Koch, Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, S. 20.

Meinung aufgegriffen und in die Unmittelbarkeitstheorie integriert wurden. So werden das Überschreiten der Gefahrenschwelle und damit eine unmittelbare Gefahrverursachung nach herrschender Meinung insbesondere durch die Rechtswidrigkeit oder Pflichtwidrigkeit des fraglichen Verhaltens indiziert.⁴⁴⁵

4.1.3.2.2.1.5.2 Übertragbarkeit auf den Verursacher-Begriff bei der Mitgliedschaftsregelung

Trotz der aufgezeigten Parallelen zu der Störerhaftung spricht jedoch auch eine Reihe von Gesichtspunkten gegen eine Orientierung an diesen Kriterien bei der Auslegung des Verursacher-Begriffs:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Verursacherbegriff im Wasserverbandsrecht von seiner Funktion her weniger selektiv angelegt ist als derjenige des Polizei- und Ordnungsrechts. Die verbandsgesetzliche Mitgliedschaftsregelung ist tendenziell auf eine weiträumige, möglichst vollständige und kumulative Erfassung und Einbeziehung sämtlicher Interessenten an der Wasserwirtschaft gerichtet. Eine Gewichtung der einzelnen Beiträge erfolgt erst bei der Beitragsveranlagung über die konkrete Beitragshöhe. Zwar bezweckt auch die Störerregelung, zunächst sämtliche für die Gefahrverursachung verantwortlichen und zu ihrer Abwehr befähigten Personen zu erfassen, während die Auswahl des letztlich zur Gefahrenabwehr heranzuziehenden Störers erst eine Frage des Störerauswahlermessens ist. Gleichwohl ist die Störerregelung von vornherein darauf zugeschnitten, auf Rechtsfolgenseite letztlich eine Person allein zur Gefahrenabwehr heranzuziehen; die Anforderungen an den Störerbegriff müssen demnach so hoch sein, dass diese Folge gerechtfertigt ist. Die Verbandsmitgliedschaft führt demgegenüber zu einer gemeinschaftlichen Lastentragung; insofern sind mit Blick auf die Funktion tendenziell geringere Anforderungen zu stellen.

Jedenfalls ein Rückgriff allein auf die Kriterien der Verhaltensstörerhaftung – wie er von Teilen der Rechtsprechung⁴⁴⁶ und des Schrifttums⁴⁴⁷ vertreten wird – kommt nicht in Betracht: die Mitgliedschaftsregelung enthalte auch Elemente der Zustandsstörerhaftung: Zwar findet sich der Terminus „Verursachen einer Gefahr“ im Polizei- und Ordnungsrecht ausschließlich bei der Verhaltensverantwortlichkeit (§§ 17 Abs. 1 OBG, 4 Abs. 1 PolG), ist dort also verhaltensgebunden. Anders als bei der ordnungsrechtlichen Störerregelung sind Subjekte der verbandsgesetzlichen Mitgliedschaftsregelung aber nicht beliebige „Personen“, sondern Grundstücks- und (Verkehrs-) Anlageneigentümer sowie Träger gewerblicher Unternehmen. Wie bereits erläutert, stehen die Bezeichnung der potentiellen Mitglieder als Grundstückseigentümer und das Merkmal der Verursachung in inhaltlicher Beziehung zueinander; erforderlich ist, dass die potentiellen Mitglieder das Verbandsunternehmen gerade in ihrer Eigenschaft als Grundstückseigentümer etc. verursachen. Dementsprechend sind auch nur Einwirkungen erfasst, die von dem Grundstück, der Anlage oder dem Unternehmen als solchem ausgehen. Eines darüber hinausgehenden Verhaltens bedarf es nicht.⁴⁴⁸

Zentrale Frage im Rahmen der Störerbestimmung im Polizei- und Ordnungsrecht ist, wer die Schwelle zu einer Gefahr im ordnungsrechtlichen Sinne, also zu einer Sachlage, in der ein

445 Schmelz, BayVBl. 2001, 550, 552; Selmer, Jus 1992, 97, 99.

446 OVG NRW, Urt. v. 25.05.1987, Az.: 1100/85, ZfW 1988, 300; ZfB 1988, 90; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.07.1995, Az.: 5 K 3691/92, UA.

447 Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 269; Rapsch, WVVO, § 81, Rn. 25, 28.

448 So geht etwa auch das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass jedes Grundstück schon allein infolge seiner Lage im Einzugsgebiet den Zulauf von Wasser verursacht und damit die Gewässerunterhaltung erschwert, BVerwG, Urt. v. 11.07.2001, Az.: 9 C 1/07, juris.

Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich ist, überschritten hat. Eine vergleichbar klare Grenze gibt es für das Tätigwerden der Verbände jedoch nicht.

Zwar sehen einzelne Verbandsaufgaben ausdrücklich ein Tätigwerden des Verbandes im Zusammenhang mit „nachteiligen Veränderungen“ vor, etwa bei der „Vermeidung, Minderung, Beseitigung und (dem) Ausgleich wasserwirtschaftlicher und damit in Zusammenhang stehender ökologischer, durch Einwirkungen auf den Grundwasserstand (...) hervorgerufener oder zu erwartender nachteiliger Veränderungen“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 LippeVG) sowie bei der „Vermeidung, Minderung, Beseitigung und (dem) Ausgleich eingetretener oder zu erwartender, auf Abwassereinleitungen oder sonstige Ursachen zurückzuführender nachteiliger Veränderungen des oberirdischen Wassers“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 LippeVG).⁴⁴⁹ Insoweit erscheint der Schluss auf das Erfordernis eines „gefährlichen Zustands“ nicht fernliegend.

Jedoch stellt das Gesetz hiermit keine konkreten Anforderungen an eine bestimmte zeitliche Nähe oder eine Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer solchen nachteiligen Veränderung auf, wie sie für den Gefahrbegriff gelten. Insbesondere können die Verbände zur „Vermeidung einer nachteiligen Veränderung“ auch weit im Vorfeld aktiv werden. Insoweit werden die Verbände dann nicht mehr lediglich zur Gefahrenabwehr tätig, sondern – entsprechend dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip⁴⁵⁰ – bereits vorgelagert zur Gefahren- oder Risikovorsorge. Diese betrifft Sachlagen, in denen der Schadenseintritt zeitlich weiter entfernt oder weniger wahrscheinlich ist als bei einer Gefahr oder Umweltbelastungen, die für sich genommen ungefährlich, insgesamt jedoch schädlich sind.⁴⁵¹ Ist danach also das Erreichen der Gefahrenschwelle nicht zwingend Voraussetzung für das Tätigwerden des Verbandes, dann kann das Überschreiten dieser Schwelle auch nicht maßgebliches Kriterium für die Zurechnung sein.⁴⁵² Zwar wird für den Bereich der Risiko- oder Gefahrenvorsorge teilweise eine entsprechende Anwendung der ordnungsrechtlichen Zurechnungskriterien vertreten;⁴⁵³ verantwortlich wäre insoweit derjenige, der den Vorsorgebedarf auslöst. Weil die Verbände jedoch insbesondere bei den beiden genannten Aufgaben einen sehr weiten Spielraum auch hinsichtlich des Zeitpunkts ihres Eingreifens haben – von der Vermeidung drohender Schäden bis zu deren Beseitigung und Ausgleich –, ergibt sich auch auf diesem Weg keine allgemeingültige Schwelle für die Zurechnung.

Bei den meisten Verbandsaufgaben geht es überdies weder um Gefahrenabwehr noch um Risikovorsorge im technischen Sinne, sondern – im Grunde noch eine Stufe vorgelagert – um eine systematische und institutionalisierte Bewirtschaftung der Gewässer: Anhand der konkreten Aufgabenbeschreibungen der Verbandsgesetze und der für die Aufgabenerfüllung gelgenden wasserrechtlichen Vorschriften soll ein Ausgleich zwischen Gemeinwohlinteressen, Individualinteressen und ökologischen Belangen hergestellt werden und dabei das Gewässersystem und seine vielfältigen Nutzungen unter gesamtheitlicher und vorausschauender Betrachtung gesteuert und begrenzt sowie für zukünftige Nutzungsinteressen über den gegenwärtigen Bedarf hinaus planend vorgesorgt werden.⁴⁵⁴ Damit entsprechen die Konzeption der Verbandsgesetze und das Tätigkeitsfeld der Verbände einer allgemeinen Entwicklung im Umweltrecht: Ausgehend von der Erkenntnis, dass es sowohl unter ökonomischen wie unter ökologischen Gesichtspunkten günstiger ist, potentiellen nachteiligen Veränderungen möglichst frühzeitig zu begegnen, um die Umweltfolgen und die Kosten für ihre Beseitigung so gering wie möglich zu

449 Vgl. auch LT-Drs. 10/3918, S. 33 f., 43 (LippeVG).

450 Vgl. hierzu näher: *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 8 ff.

451 Vgl. zum Begriff der Gefahrenvorsorge sowie zum Risikobegriff: *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 16 ff.

452 Vgl. *Bartholmes*, Umweltrechtliche Verantwortlichkeit, S. 264 f. zu § 1a WHG.

453 Vgl. *Peters*, Umweltverwaltungsrecht, Rn. 24.

454 Vgl. die Ziele der Gewässerbewirtschaftung in §§ 27 ff. WHG sowie hierzu *Czochowski/Reinhardt*, WHG, § 6 Rn. 2 ff., § 27 Rn. 7 ff.

halten, entfernt dieses sich von den ordnungsrechtlichen Ursprüngen über eine deutliche Verlagerung des Umweltschutzes (Gefahrenvorsorge) bis hin zu einem umfassenden, von vornherein auf Ressourcenschonung ausgerichteten Bewirtschaftungsansatz für einzelne Umweltgüter.⁴⁵⁵ Vor diesem Hintergrund wäre eine „Störerbestimmung“ anhand des Kriteriums des Überschreitens einer Gefahrenschwelle noch weniger möglich.

Unstimmigkeiten ergäben sich bei einer Übertragung der Störerkriterien aber auch mit Blick auf die Bedeutung der Rechtswidrigkeit oder umgekehrt die Relevanz einer ausdrücklichen Genehmigung des potentiell mitgliedschaftsbegründenden Verhaltens: Soweit die Rechtswidrigkeit eines Verhaltens im Polizei- und Ordnungsrecht nach teilweise vertretener Ansicht notwendige Bedingung für die Störereigenschaft sein soll, aber auch soweit sie diese nach der herrschenden Unmittelbarkeitstheorie zumindest indizieren soll, kann dies nicht auf den Verursacherbegriff im Rahmen der Mitgliedschaftsregelung übertragen werden. Dies folgt bereits mit Blick auf die Rechtsfolge einer Gefahrverursachung im Polizei- und Ordnungsrecht einerseits und der Verursachung eines Unternehmens im Sinne der Verbandsgesetze andererseits: Anders als die aus der Störereigenschaft folgende Gefahrbeseitigungspflicht ist die Verbandsmitgliedschaft nämlich langfristig und dauerhaft angelegt. Weil die Verbandsmitgliedschaft endet, sobald das Mitglied kein Verbandsunternehmen mehr verursacht, muss auch der Terminus der Verursachung in aller Regel eine andauernde Verhaltensweise bzw. einen Dauerzustand beschreiben. Dass aber ein rechtswidriges Verhalten oder ein rechtswidriger Zustand langfristig dauerhaft geduldet und gesetzlich vorausgesetzt werden soll, erscheint fernliegend. Hier wäre ein Vorgehen gegen das Verhalten des potentiellen Mitglieds oder den Zustand selbst angezeigt und nicht lediglich eine Beseitigung seiner Folgen. Vor diesem Hintergrund ist die Rechtswidrigkeit weder notwendige Voraussetzung für die Verursachung eines Verbandsunternehmens noch indiziert sie im Falle ihres Vorliegens die Verursachung.⁴⁵⁶

Darüber hinaus stimmen sämtliche Theorien zur ordnungsrechtlichen Verursachung grundsätzlich darin überein, dass ein Verhalten, das ausdrücklich genehmigt worden ist, nicht Grundlage für eine Verantwortlichkeit sein kann. Angesichts der umfassenden wasserrechtlichen Regelung insbesondere der Gewässerbenutzung kann dies für den Verursacherbegriff der Mitgliedschaftsregelung nicht gelten. So hat das OVG Münster etwa ausgeführt, dass die Erlaubnis zur Abwassereinleitung in Verbandsgewässer einer Veranlagung nicht entgegenstehe. Die Gefahrenlagen, denen der Verband durch seine Planungs- und Überwachungstätigkeit nach dem Verbandsgesetz begegnen solle, würden nicht maßgeblich aufgrund unerlaubter Abwassereinleitungen entstehen – diesen sei mit den Mitteln der staatlichen Gewässeraufsicht zu begegnen –, sondern durch die Kumulation legaler Abwassereinleitungen. Die sich durch diese Einleitungen ständig erneuernde Gewässerbelastung solle unter Kontrolle gehalten und dem schädlichen Zusammenwirken durch die Kumulation der einzelnen erlaubten Einleitungen solle durch Planung, Koordination und Entwicklung möglichst geeigneter Klär- und Reinigungsverfahren vorausschauend begegnet werden. Insoweit gehe der Gesetzgeber gerade davon aus, dass zur Verbandsmitgliedschaft herangezogene Personen Abwasser nur legal einleiten würden.⁴⁵⁷ Im Übrigen wird die Verbandstätigkeit im Regelfall die Erteilung der wasserrechtlichen Genehmigung erst ermöglichen und ihr insoweit zugrunde liegen.

Vor diesem Hintergrund wäre unter Umständen sogar eine umgekehrte Indizwirkung in Betracht zu ziehen, nach der eine Verursachung insbesondere dann in Betracht kommt, wenn das

⁴⁵⁵ Vgl. hierzu näher: Czuchowski/Reinhardt, WHG, § 6 Rn. 2 ff.

⁴⁵⁶ Ohne Begründung i. E. ebenso: Kaiser/Linckelmann/Schleberger, WVVO, § 153 Anm. 4; Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 87; Rapsch, WVVO, § 153, Rn. 22.

⁴⁵⁷ OVG NRW, Urt. v. 18.05.1988, Az.: 9 A 2841/86, UA.

potentielle Mitglied in genehmigungsbedürftiger Weise wasserwirtschaftlich relevante Maßnahmen ergreift. Insoweit kämen insbesondere die wasserrechtlichen Genehmigungstatbestände, namentlich das allgemeine Erlaubnis- und Bewilligungserfordernis gemäß § 8 Abs. 1 WHG in Betracht. Dieses sieht prinzipiell für jede Gewässerbenutzung eine behördliche Genehmigung in Form einer Erlaubnis oder Bewilligung vor und unterwirft als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt jede potentiell wassergefährdende oder wasserwirtschaftlich relevante Maßnahme einer zwingenden administrativen Eingangskontrolle.⁴⁵⁸ Grundsätzlich in Betracht kommen insoweit insbesondere wasserrechtliche (§§ 3 ff. WHG), immissionsschutzrechtliche (§§ 4 ff. BImSchG), und baurechtliche (§§ 63 ff., 75 BauO NRW) Genehmigungen. Die bergrechtlichen Betriebsplanzulassungen sind bereits durch die ausdrücklich angeordnete Mitgliedschaft der Bergwerkseigentümer erfasst. Als Verursacher kommt insoweit anders als im Polizei- und Ordnungsrecht nicht derjenige in Betracht, der seinen Rechtskreis überschreitet, sondern derjenige, der seinen Rechtskreis auf Kosten der Allgemeinheit ausdehnt.

4.1.3.2.2.1.6 Konkretisierung des „Verursacherbegriffs“ durch die jeweilige Aufgabenbeschreibung

Teilweise setzen die Aufgabenbeschreibungen der Verbände ein bestimmtes, näher bezeichnetes Verhalten des potentiellen Mitglieds voraus und knüpfen hieran an. Dies sind insbesondere „Vermeidung, Minderung, Beseitigung und Ausgleich wasserwirtschaftlicher und damit in Zusammenhang stehender ökologischer, durch Einwirkungen auf den Grundwasserstand (...) hervorgerufener oder zu erwartender nachteiliger Veränderungen“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 LippeVG) sowie „Vermeidung, Minderung, Beseitigung und Ausgleich eingetretener oder zu erwartender, auf Abwassereinleitungen oder sonstige Ursachen zurückzuführender nachteiliger Veränderungen des oberirdischen Wassers“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 LippeVG). Hier werden weitergehende inhaltliche Anforderungen an die „Verursachungshandlung“ gestellt; die Aufgabennorm benennt letztlich selbst den Verursacher der ihrer Erfüllung dienenden Unternehmen. Auch die Aufgabe der Abwasserbeseitigung und die der Beseitigung der bei der Durchführung der Verbandsaufgaben entstehenden Abfälle grenzen die Verursachungshandlung gegenständlich ein. Bei anderen Aufgaben findet sich kein derartiger Verhaltensbezug; sie sind eher mit Blick auf einen wasserwirtschaftlichen Zielzustand hin formuliert, so zum Beispiel die Gewässerunterhaltung, die Regelung des Grundwasserstandes oder der Ausgleich der Wasserführung.

4.1.3.2.2.1.7 Ergebnis

Verursachung eines Verbandsunternehmens meint die Verursachung eines Handlungsbedarfs auf Seiten des Verbandes durch schädliche Einwirkungen auf solche Rechtsgüter, die dem Schutzbereich des verbandlichen Aufgabenkatalogs unterfallen. Eine weitere Konkretisierung erfährt der Begriff der Verursachung durch den Bezug zu der realen Komponente sowie durch einzelne Aufgabenbeschreibungen, die bereits Vorgaben für die maßgebliche Verursachungshandlung beinhalten. Die Kriterien der polizei- und ordnungsrechtlichen Störerbestimmung lassen sich demgegenüber jedenfalls flächendeckend nicht sinnvoll übertragen.

4.1.3.2.2.2 Erschweren

Anders als bei dem „Verursachen“ wird das potentielle Mitglied bei dem „Erschweren“ eines Verbandsunternehmens nicht ursächlich für dasselbe; der Verband wird hier vielmehr ohnehin, das heißt zunächst unabhängig von dem jeweiligen Mitglied, tätig. Diese Verbandstätigkeit

⁴⁵⁸ Kotulla, WHG, § 8 Rn. 2; Czchowski/Reinhardt, WHG, § 8 Rn. 3.

beeinträchtigt das potentielle Mitglied durch wasserwirtschaftlich relevante Einwirkungen und erzeugt so einen zusätzlichen Aufwand auf Seiten des Verbandes.⁴⁵⁹

Weil sich die nachteiligen Einwirkungen des potentiellen Mitglieds in aller Regel weniger auf die Verbandsanlagen und -maßnahmen als solche beziehen, sondern – wie bei der Verursachung – die tatsächlichen Schutzwerte des Aufgabenkatalogs betreffen, der erhöhte Aufwand also mittelbar durch nachteilige Einwirkungen des potentiellen Mitglieds auf Wasserhaushalt oder Wasserwirtschaft bedingt wird, ist der Unterschied zwischen der Verursachung und der Erschwerung von Verbandsunternehmen unter dem Strich eher gradueller Art: Beiden Tatbestandsvarianten liegt eine wasserwirtschaftlich relevante Einwirkung des potentiellen Mitglieds zugrunde, die in beiden Fällen zurechenbar Aufwand auf Seiten des Verbandes erzeugt. Während der Erschwerer jedoch lediglich das Ausmaß des Verbandsunternehmens beeinflusst („Wie“ der Verbandstätigkeit), macht der Verursacher das Unternehmen als solches erst erforderlich („Ob“ der Verbandstätigkeit). Dementsprechend gelten die oben genannten Kriterien der Kausalität und der Zurechenbarkeit entsprechend, nur beziehen sie sich hier nicht auf das Verbandsunternehmen als solches, sondern nur auf den entstandenen Mehraufwand. Insbesondere weil aber für das „Verursachen“ eines Verbandsunternehmens auch ein „Mitverursachen“ ausreichend ist, sind die Grenzen zwischen beiden Tatbestandsvarianten fließend, eine Abgrenzung wegen der Rechtsfolgenidentität ist jedoch auch entbehrlich.

4.1.3.2.2.3 Zu erwarten haben

Zur Mitgliedschaft herangezogen werden schließlich auch solche Grundstückseigentümer, (Verkehrs-)Anlageneigentümer und gewerblichen Unternehmen, die Unternehmen des Verbandes zu erwarten haben. Die Formulierung „zu erwarten haben“ enthält keinen konkreten Anknüpfungspunkt für die Zurechnung des Verbandsunternehmens zu dem Mitglied. Dem Wortlaut lässt sich lediglich entnehmen, dass das Verbandsunternehmen entweder aktuell noch nicht besteht oder es dem Mitglied zur Zeit jedenfalls noch nicht zuteil wird, dass dies aber mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit anders sein wird. Vor dem Hintergrund der systematischen Nähe zu den Tatbestandsvarianten „verursachen“ und „erschweren“ kann dieser inhaltliche Anknüpfungspunkt wiederum nur in einer wasserwirtschaftlich relevanten Einwirkung des Mitglieds liegen, der der Verband entweder in Zukunft mit einem Verbandsunternehmen begegnet („zu erwartendes Verursachen eines Verbandsunternehmens“) oder die ein künftiges Verbandsunternehmen erschweren wird („zu erwartendes Erschweren eines Verbandsunternehmens“).

Mithin verlegt diese Tatbestandsvariante lediglich – ebenso wie die „zu erwartenden Vorteile“ bei der Vorteilskomponente – die vorgenannten Zurechnungsgründe zeitlich vor. Hinsichtlich der Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit und die zeitliche Nähe kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.⁴⁶⁰

4.1.3.3 Mindestbeitragshöhe und Zustellung des Beitragsbescheides

Neben dem Bezug zum Verbandsgebiet und dem Bezug zu einem Verbandsunternehmen setzt die Verbandsmitgliedschaft bei dieser Mitgliedergruppe gemäß § 6 Abs. 2 S. 1 LippeVG ferner voraus, dass bestimmte in der Satzung festzusetzende Mindestbeiträge erreicht werden. Außerdem ergibt sich die Rechtsfolge der Verbandsmitgliedschaft in diesen Fällen nicht unmittelbar

⁴⁵⁹ Vgl. zum Begriff des „Erschwerers“ im Sinne von § 92 Abs. 1 Nr. 1 LWG: Honert/Rüttgers/Sanden, LWG, § 29 S. 356 f.; Hoffmann, Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen, S. 440.

⁴⁶⁰ Vgl. 4.1.3.2.1.5

4 | Beitragsschuldner

aus dem Gesetz; erforderlich ist überdies konstitutiv die Zustellung des ersten Beitragsbescheides im Sinne von § 6 Abs. 2 LippeVG.

Technisch wird bei der Beantwortung der Frage, ob ein potentielles Mitglied die Mindestbeitragsgrenze erreicht, seine Verbandsmitgliedschaft unterstellt und ein hypothetischer Verbandsbeitrag auf der Grundlage der Veranlagungsregeln und des aktuellen Wirtschaftsplans sowie der persönlichen Verhältnisse des Mitglieds ermittelt.

Die Verbandsgesetze gehen davon aus, dass die Mindestbeitragsgrenze grundsätzlich jeweils isoliert für die einzelnen Beitragsgruppen festgesetzt wird. Dies folgt zum einen aus der Verwendung des Plurals („Mindestbeiträge“) in § 6 Abs. 2 S. 1 LippeVG, zum anderen aber auch aus § 6 Abs. 2 S. 2 LippeVG, der anordnet, dass die Mitgliedschaft insoweit erlischt, wie ein Mitglied den Mindestbeitrag „in einer Beitragsgruppe“ unterschreitet. In der Praxis gehen die Verbände bei der Festsetzung der Mindestbeitragshöhe verschiedene Wege:

Teilweise wird pauschal für alle Beitragsgruppen ein identischer Betrag als Mindestbeitrag festgesetzt (§ 3 Abs. 5b ErftV-Sa, § 3 Abs. 2 NiersV-Sa). Andere Verbände differenzieren hinsichtlich der Mindestbeitragshöhe nach den verschiedenen Beitragsgruppen (§ 2 Abs. 1 WVER-Sa, § 3 Abs. 2 WupperV-Sa). Einige Verbandssatzungen sehen eine doppelte Schwelle vor: Sie geben zum einen einen Gesamt-Mindestbeitrag für die Mitgliedschaft in dem Verband, bezogen auf alle Beitragsgruppen zusammen, vor; zum anderen wird die Mitgliedschaft in einer Beitragsgruppe zusätzlich an das Erreichen einer für die jeweilige Beitragsgruppe isoliert festgesetzten Mindestbeitragsgrenze gekoppelt, vgl. § 3 Abs. 2 AggerV-Sa, § 3 Abs. 2 WVER-Sa, § 3 Nr. 2 EmscherG-Sa, § 3 Nr. 2 LippeV-Sa). Einen Sonderweg beschreiten die LINEG und der Ruhrverband: Zum einen sehen diese teilweise variable Grenzwerte vor, indem sie den Mindestbeitrag nicht als fixen Zahlenwert, sondern als Bruchteil des Gesamtbeitragsbedarfs in der jeweiligen Beitragsgruppe in dem jeweiligen Veranlagungsjahr definieren, vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 1 LINEG-Sa, § 2 Abs. 1 S. 1 RuhrV-Sa. Zum anderen differenzieren sie teilweise innerhalb einer Beitragsgruppe nach verschiedenen Mitgliedergruppen, wobei für die eine ein variabler Mindestbeitrag vorgesehen wird und für die andere ein fixer. Derartige Differenzierungen sind im Gesetz nicht angelegt; sofern sie in der Praxis zu erheblichen Unterschieden führen, könnte dies gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstossen.

Bei der betragsmäßigen Festsetzung der Mindestbeitragsgrenze muss der Verband abwägen einerseits zwischen Praktikabilitätsgesichtspunkten, die gegen die Einbeziehung einer Vielzahl von „Kleinst-Mitgliedern“ sprechen, und der Gerechtigkeit der Lastenverteilung andererseits, die eine möglichst umfassende Heranziehung sämtlicher Interessenten erfordert; denn auf je mehr Schultern sich die Beitragslast verteilt, umso geringer fällt die Beitragslast des Einzelnen aus. Vor diesem Hintergrund ist auffällig, dass die festgesetzten Mindestbeitragsgrenzen teilweise erheblich voneinander abweichen: Mit einer Ausnahme gilt für sämtliche Beitragsgruppen des Ruhrverbandes eine Grenze von 100 Euro, bei dem Erftverband beträgt diese durchgehend 160 Euro. Demgegenüber wird gemäß § 3 Nr. 2 EmscherG-Sa und § 3 Nr. 2 LippeV-Sa nicht Verbandsmitglied, wer in der Summe nicht mindestens einen Beitrag von 10.000 bzw. 7.500 Euro zahlen müsste.

Potentielle Mitglieder, die den Mindestbeitrag nicht erreichen, sind jedoch nicht von sämtlichen finanziellen Lasten befreit; ihre Vorteile und die von ihnen verursachten Kosten werden grundsätzlich bei der Veranlagung der Gemeinde, in deren Gebiet sie liegen, mitberücksichtigt.⁴⁶¹

461 Vgl. etwa die ausdrückliche Regelung in § 18 EmscherG-Sa und § 18 LippeV-Sa.

Die Gemeinde legt den von ihr zu entrichtenden Verbandsbeitrag im Wege der Gebührenfinanzierung sodann auf ihre Einwohner um.⁴⁶²

4.1.4 Wasserentnehmer

Verbandsmitglieder sind ferner die Unternehmen und sonstigen Träger der öffentlichen Wasserversorgung sowie andere gewerbliche Unternehmen und die jeweiligen Eigentümer von Grundstücken oder Anlagen, die im Verbandsgebiet zum Zweck der Nutzung Wasser als Grundwasser fördern oder aus oberirdischen Gewässern entnehmen. Den Begriff der *öffentlichen* Wasserversorgung definiert der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung in Anlehnung an § 14 der – mittlerweile aufgehobenen – 10. DVO zum Lastenausgleichsgesetz⁴⁶³ als die nicht nur vorübergehende Versorgung anderer aufgrund vertraglicher Verpflichtung oder öffentlich-rechtlicher Satzung mit Trink- und Betriebswasser. Anders als in den Entwurfssassungen sind in den heutigen Verbandsgesetzen jedoch neben der öffentlichen Wasserversorgung auch die Wasserförderung und -entnahme zu sonstigen Zwecken erfasst. Damit hat diese Abgrenzung an Bedeutung verloren. Auch die Wasserförderer und -entnehmer werden nur Verbandsmitglied, wenn sie den in der jeweiligen Satzung festgeschriebenen Mindestbeitrag erreichen und ihnen der Beitragsbescheid zugestellt wird, § 6 Abs. 2 S. 1 LippeVG.

Abweichend hiervon sieht § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 RuhrVG eine Mitgliedschaft der Unternehmen und sonstigen Träger der öffentlichen Wasserversorgung sowie anderer gewerblicher Unternehmen sowie Grundstücks- und Anlageneigentümer vor, die im Verbandsgebiet zum Zwecke der Nutzung jährlich insgesamt mehr als 30.000 m³ Wasser als Grundwasser fördern oder aus oberirdischen Gewässern entnehmen.

4.1.5 Sonderregelungen im ErftVG

§ 6 Abs. 1 Nr. 6a) ErftVG enthält eine Sonderregelung, nach der auch die jeweiligen Eigentümer aller im Verbandsgebiet gelegenen industriellen, gewerblichen und sonstigen Anlagen und Betriebe, die wenigstens einen in der Satzung festzusetzenden Volumenstrom (i) Grundwasser fördern, Wasser aus oberirdischen Gewässern entnehmen oder aus Anlagen des Verbandes übernehmen oder (ii) Abwasser einschließlich Kühlwasser unmittelbar in Gewässer des Verbandsgebietes einleiten. Explizit als Mitglied genannt ist außerdem die Erfiftischereigenossenschaft Bergheim, § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 ErftVG.

4.1.6 Mitglieder außerhalb des Verbandsgebietes, § 6 Abs. 1 S. 2 LippeVG

Mitglieder können schließlich auch Gebietskörperschaften, Unternehmen oder Eigentümer im Sinne von § 6 Abs. 1 S. 1 Nrn. 2-6 LippeVG außerhalb des Verbandsgebietes sein, die unmittelbar Wasser aus dem Verbandsgebiet beziehen oder aufgrund eingeleiteter Verfahren sicher beziehen werden oder deren Aufgaben und Pflichten auf dem Gebiet der Abwasserbeseitigung oder Klärschlammensorgung der Verband gemäß § 2 Abs. 2 LippeVG übernommen hat.

462 Vgl. Ebbing, Die Abwälzung wasserverbändlicher Kosten, *passim*.

463 Zehnte Verordnung über Ausgleichsleistungen nach dem Lastenausgleichsgesetz zugleich vierte Verordnung zur Durchführung des Feststellungsgesetzes Teil III, Gliederungsnummer 621-1-LDV 11, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 7 der Verordnung vom 16.12.1964 (BGBl. I S. 2306), mittlerweile aufgehoben durch Art. 6 Nr. 6 des Gesetzes zur Änderung und Bereinigung des Lastenausgleichsrechts vom 21.06.2006, BGBl. I 2006, S. 1323.

4 | Beitragsschuldner

Eine Mitgliedschaft von Personen außerhalb des Verbandsgebietes kommt damit nur unter gleich in mehrerer Hinsicht engeren Voraussetzungen in Betracht: Zunächst ist sie gegenständlich beschränkt auf die Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie der Klärschlammensorgung. Ferner muss ein qualifizierter Bezug zu dem Verbandsunternehmen („unmittelbar Wasser beziehen“) – nach der Gesetzesbegründung ein „unmittelbarer Vorteil“⁴⁶⁴ – bestehen. Schließlich sind die Anforderungen an die Prognosesicherheit hinsichtlich eines zukünftigen Vorteils erhöht („sicher beziehen werden“ anstelle von „zu erwarten haben“).⁴⁶⁵ Auch in diesen Fällen ist das Erreichen des in der Satzung festgelegten Mindestbeitrags Voraussetzung für die Mitgliedschaft, § 6 Abs. 2 S. 1 LippeVG.⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ LT-Drs. 10/3918, S. 36 (LippeVG).

⁴⁶⁵ Vgl. LT-Drs. 10/3918, S. 36 (LippeVG); eine entsprechende Anordnung für die Abwasserbeseitigung oder die Klärschlammensorgung außerhalb des Verbandsgebietes war nicht erforderlich; die Übernahme einer Pflicht stellt zwangsläufig einen unmittelbaren und gegenwärtigen Vorteil dar.

⁴⁶⁶ § 6 Abs. 1 S. 2 ErftVG enthält eine leicht abweichende Formulierung; § 6 Abs. 1 S. 3 ErftVG sieht eine Sonderregelung für Mitglieder außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen vor.

5. Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Im Folgenden wird die Umlage des Beitragsaufwands auf die Verbandsmitglieder dargestellt. Dabei wird auf die normative Ausgestaltung der Beitragsumlage eingegangen (5.1) auf die Trennung nach Beitragsgruppen (5.2), die Veranlagung im Wege der Spitzabrechnung und nach dem Solidarprinzip (5.3) und auf den sondergesetzlich vorgesehenen Verteilungsmaßstab (5.4). Nach einer kurzen Erläuterung der Sonderregelungen für die Veranlagung der Braunkohlenbergwerke im Erftverband (5.5) werden schließlich beispielhaft die Grundzüge der Beitragsveranlagung des Lippeverbandes dargestellt (5.6) sowie die nachlaufende Beitragsveranlagung untersucht (5.7).

5.1 Normative Ausgestaltung der Beitragsumlage

Die Verbundsgesetze selbst geben nur einen sehr groben Rahmen für die Umlage des Beitragsaufwands auf die Mitglieder vor. Zur näheren Ausgestaltung hat die Verbandsversammlung (§ 14 Abs. 1 S. 1 LippeVG) – bei Abweichungen in der Terminologie zwischen den einzelnen Verbundsgesetzen – sog. „Veranlagungsregeln“⁴⁶⁷, „Veranlagungsgrundsätze“⁴⁶⁸ oder „Veranlagungsrichtlinien“⁴⁶⁹ zu erlassen, vgl. § 26 Abs. 3 LippeVG.⁴⁷⁰ Die Veranlagungsregeln stellen ein eigenständiges Regelwerk dar, das von der Satzung klar zu unterscheiden ist. Dies folgt aus der begrifflichen Unterscheidung in den Verbundsgesetzen sowie aus der Gesetzesbegründung, nach der die Veranlagungsregeln nicht Bestandteil der Satzung sind.⁴⁷¹

Insoweit weichen die Verbundsgesetze in ihrer heutigen Form von ihren ersten Fassungen ab. Diese sahen zunächst eine Regelung der „genauereren Grundsätze der Veranlagung“ unmittelbar durch die Satzung vor.⁴⁷² In den späteren Gesetzen stand es darüber hinaus im Ermessen der Verbandsversammlung, zur weiteren Konkretisierung „Grundsätze für die künftige Veranlagung“ aufzustellen; die Gesetze gingen insoweit also von einer zweistufigen Konkretisierung aus.⁴⁷³

Entsprechend der gesetzlichen Konzeption treffen die sondergesetzlichen Wasserverbände die näheren Regelungen heute tatsächlich überwiegend ausschließlich in den Veranlagungsregeln. Lediglich der Niers- und der Ruhrverband gehen nach wie vor zweistufig vor, regeln also die

467 § 26 Abs. 3 AggerVG, § 26 Abs. 3 Eifel-RurVG, § 26 Abs. 3 NiersVG, § 26 Abs. 3 WupperVG.

468 § 25 Abs. 3 EmscherGG, § 26 Abs. 3 LippeVG.

469 § 34 Abs. 3 ErftVG, § 26 Abs. 3 LINEGG, § 26 Abs. 6 RuhrVG.

470 Veranlagungsregeln des Aggerversbands vom 01.01.2006 in der von der Verbandsversammlung am 04.07.2005 beschlossenen Fassung, zuletzt geändert durch Beschluss der Verbandsversammlung vom 16.12.2013; Veranlagungsregeln des Wasserverbands Eifel-Ru in der Fassung vom 08.12.2008; Veranlagungsgrundsätze der Emschergenossenschaft in der von der Genossenschaftsversammlung am 19.11.2003 beschlossene Fassung; Veranlagungsrichtlinien des Erftverbands für das Wirtschaftsjahr 2014 einschließlich Erläuterungen, beschlossen von der Delegiertenversammlung am 03.12.2013; Veranlagungsrichtlinien der LINEG in der Fassung des Beschlusses der Genossenschaftsversammlung vom 09.07.1991, zuletzt geändert am 01.12.1994; Veranlagungsgrundsätze des Lippeverbands in der von der Verbandsversammlung am 15.12.2011 beschlossenen Fassung; Veranlagungsrichtlinien des Ruhrverbands vom 12.12.1991 in der Fassung des Beschlusses der Verbandsversammlung vom 04.12.1998, zuletzt geändert durch Beschluss der Verbandsversammlung vom 07.12.2012; Veranlagungsregeln des Wupperverbands 2011.

471 LT-Drs. 10/3919, S. 43 (Lippe-VG).

472 Vgl. § 3 Nr. 8, § 6 Abs. 2 S. 3 EmscherG a. F., § 4 Nr. 9 LINEGG a. F., § 6 Nr. 8 Ruhreinhaltungsgesetz, § 4 Nr. 7 Ruhrtalsperrengesetz.

473 § 7 Nr. 6, § 20 S. 1 LippeG a. F., § 8 Nr. 6, § 21 Abs. 2 NiersG a. F., § 10 Nr. 3, § 21 Abs. 2 WupperG a. F.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Grundlagen der Veranlagung zunächst in der Satzung und erst die weitere Ausgestaltung in den Veranlagungsregeln.⁴⁷⁴

5.1.1 Rechtsnatur der Veranlagungsregeln

Fraglich ist, welche Rechtsnatur die Veranlagungsregeln haben. Weil der Kanon der Rechtsnormen des allgemeinen Verwaltungsrechts grundsätzlich abschließend ist,⁴⁷⁵ muss insoweit eine eindeutige Zuweisung möglich sein. In Betracht kommen die Rechtsform der Satzung und die der Verwaltungsvorschrift. Satzungen sind Rechtsvorschriften, die von einer dem Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr gesetzlich verliehenen Autonomie mit Wirksamkeit für die ihr angehörigen und unterworfenen Personen erlassen werden.⁴⁷⁶ Verwaltungsvorschriften sind Regelungen, die innerhalb der Verwaltungsorganisation von übergeordneten Verwaltungsinstanzen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Behörden, Verwaltungsstellen oder Bedienstete ergehen und die dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung näher zu bestimmen.⁴⁷⁷

5.1.1.1 Relevanz der Fragestellung

Die Frage der Rechtsnatur der Veranlagungsregeln kann in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung sein:

5.1.1.1.1 Bindungswirkung, Außenwirkung

Dies gilt zunächst für die Außen- und Bindungswirkung der Veranlagungsgsregeln gegenüber den Verbandsmitgliedern: Während eine Satzung insoweit ohne Weiteres verbindlich ist, entfalten Verwaltungsvorschriften, die sich lediglich an nachgeordnete Stellen oder Amtswalter der Verwaltung richten, grundsätzlich nur verwaltungsinterne Bindungswirkung.⁴⁷⁸

Zwar kann einer Verwaltungsvorschrift insbesondere für den Fall, dass der Verwaltung ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zusteht, der durch diese (ermessenslenkende oder norminterpretierende) Verwaltungsvorschrift determiniert wird, eine mittelbare Außenwirkung zukommen, wenn und soweit sie infolge ihrer ständigen Anwendung die Verwaltungspraxis tatsächlich steuert.⁴⁷⁹ Bindend wirkt hier jedoch grundsätzlich nicht die Verwaltungsvorschrift selbst, sondern allein die tatsächliche (oder künftig zu erwartende) Verwaltungspraxis in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung.⁴⁸⁰

Aber nicht nur die rechtliche Konstruktion, auch die Reichweite der Bindungswirkung ist unterschiedlich: Administrative Selbstbindung bewirkt eine elastische, das heißt Abweichun-

⁴⁷⁴ Bei dem Ruhrverband liegt insofern ein Sonderfall vor, als das Ruhr-VG für die Beitragsumlage insbesondere im Bereich der Abwasserbeseitigung ausdrücklich eine nähere Regelung durch die Satzung vorsieht, § 26 Abs. 4 S. 2, letzt. Hs. RuhrVG. Aber auch im Übrigen erscheint eine Regelung der Grundsätze der Beitragsbemessung in der Satzung nach wie vor zulässig: Nach der Generalklausel regelt die Satzung „die inneren Verhältnisse des Verbandes“; hierzu zählt nach der Vorstellung des Gesetzgebers offensichtlich auch das Mitgliedschaftsverhältnis zwischen Verband und Mitglied; jedenfalls zählt zu den Regelungsgegenständen der Satzung entsprechend der Aufzählung in Abs. 3 insbesondere auch die Festlegung der Mindestbeiträge für die Begründung der Mitgliedschaft.

⁴⁷⁵ Vgl. Mösl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rn. 9 m. w. N.

⁴⁷⁶ BVerfG, Urteil v. 14.07.1959, Az.: 2 BvF 1/58, BVerfGE 10, 20, 49 f.

⁴⁷⁷ Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, HStR V § 104 Rn. 4.

⁴⁷⁸ Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 67; Jarass, JuS 1999, 105, 107.

⁴⁷⁹ Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 67; Jarass, JuS 1999, 105, 107 f.

⁴⁸⁰ Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 67; Jarass, JuS 1999, 105, 107 f.; eine Ausnahme gilt lediglich für die sog. normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften, dazu näher unten.

gen für besondere Ausnahmen zulassende und sogar erfordernde Bindung; Gesetzesbindung ist prinzipiell strikt und duldet keine Ausnahmen.⁴⁸¹

5.1.1.1.2 Gestaltungsspielraum und gerichtliche Kontrolle

Der Satzungsgeber kann mehr oder weniger zwangsläufig einen eigenen Gestaltungsspielraum für sich in Anspruch nehmen, der nur eingeschränkt der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte unterliegt.⁴⁸² Ohne die Einräumung eines gewissen normgeberischen Ermessens ist eine Satzungsermächtigung praktisch nicht vorstellbar.

Dies ist bei Verwaltungsvorschriften anders. Diese sind grundsätzlich „Gegenstand, nicht jedoch Maßstab richterlicher Kontrolle“.⁴⁸³ Im Übrigen hängt die Frage, ob der Verwaltung bei dem Erlass von Verwaltungsvorschriften ein gerichtlich nicht voll nachprüfbarer Bereich eigener Entscheidung zusteht, in erster Linie von der Ausgestaltung des Gesetzes ab, insbesondere davon, ob dieses der Verwaltung Ermessen oder einen Beurteilungsspielraum einräumt.⁴⁸⁴

5.1.1.1.3 Normenhierarchie innerhalb des Verbandsrechts

Denkbar ist auch, dass die Rechtsnatur der Veranlagungsregeln für das Rangverhältnis insbesondere zu der Satzung des Verbandes bedeutsam ist. Wären die Veranlagungsregeln bloße Verwaltungsvorschriften, dann müssten sie sich inhaltlich an der Satzung als der höherrangigen Vorschrift messen lassen. Zumindest zweifelhaft ist, ob dies auch dann der Fall wäre, wenn die Veranlagungsregeln ihrerseits Satzungscharakter hätten. Gegenüber der Satzung des Verbandes wären sie immerhin regelmäßig sowohl die jüngere als auch die speziellere Regelung.

Allerdings unterliegt die Satzung des Verbandes insbesondere mit Blick auf den Vorbehalt der Genehmigung der Satzung durch die Aufsichtsbehörde (§ 11 Abs. 2 LippeVG) qualifizierten Voraussetzungen, die nicht durch die Veranlagungsregeln unterlaufen werden dürfen. Außerdem ist sie mit Blick auf die „Rügeklause“ in § 11 Abs. 5 LippeVG in ihrer Geltungskraft besonders geschützt. Vor diesem Hintergrund sind die Veranlagungsregeln – auch für den Fall, dass sie Satzungsqualität besitzen sollten – im Kollisionsfall jedenfalls insoweit nachrangig, als die Pflicht-Inhalte der Satzung im Sinne von § 11 Abs. 3 LippeVG betroffen sind. Aber auch falls der Verband in der Satzung darüber hinaus zulässigerweise – weder ist der Katalog des § 11 Abs. 3 LippeVG abschließend noch ist die Ermächtigung zum Erlass von Veranlagungsregeln derart ausschließlich, dass die nähere Ausgestaltung des Beitragsmaßstabs nicht auch in der strengereren Voraussetzungen unterliegenden Satzung erfolgen dürfte – Regelungen zu der Frage der Beitragsumlage trifft, geht die Satzung den Veranlagungsregeln vor. Denn wenn der Verband – wie derzeit Ruhrverband (§§ 20 ff. RuhrV-Sa) und Niersverband (§§ 18 ff. NiersV-Sa) – freiwillig Regelungen über die Beitragsumlage in der Satzung trifft und diese damit der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde unterwirft, so entspricht ein Vorrang der Satzung zum einen dem Rangverhältnis, von dem der Gesetzgeber des Verbandsgesetzes abstrakt ausgegangen ist, und zum anderen auch dem objektivierten Willen des Verbandes als Normgeber. Unabhängig von der Rechtsnatur der Veranlagungsregeln sind diese somit – sofern ein inhaltlicher Überschneidungsbereich besteht – (auch) an der Satzung des Verbandes zu messen.

481 Vgl. Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 69; Erichsen/Klische, Jura 2000, 540, 545.

482 Näher zum Satzungsermessen Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rn. 28.

483 BVerfG, Beschl. v. 31.05.1988, BVerfGE 78, 214, 227.

484 Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rn. 29.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

5.1.1.4 Rechtsschutz

Fraglich ist ferner, ob sich hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten der Mitglieder gegen die Veranlagungsregeln Unterschiede ergeben, je nachdem, ob diese Satzungscharakter haben oder als bloße Verwaltungsvorschriften einzustufen sind.

Jedenfalls mangels einer landesrechtlichen Umsetzung der Ermächtigung in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO kommt eine prinzipiale Normenkontrolle gegen die Veranlagungsregeln unabhängig von ihrer rechtlichen Einordnung von vornherein nicht in Betracht.

Sollte es sich jedoch um Satzungen handeln, so käme es im Falle einer Anfechtungsklage gegen den Beitragsbescheid zu einer inzidenten Überprüfung der Veranlagungsregeln. Verwaltungsvorschriften sind demgegenüber zwar grundsätzlich kein Prüfungsmaßstab für das Gericht; der Beitragsbescheid würde nur an den Vorgaben des jeweiligen Verbundgesetzes gemessen.⁴⁸⁵ Zumindest soweit der Beitragsbescheid den Veranlagungsregeln entsprechend ergangen ist, ergäben sich aber für das klagende Mitglied keine wesentlichen Unterschiede: In beiden Fällen ergeht kein ausdrücklicher Feststellungstenor, in beiden Fällen entfaltet das Urteil lediglich *Inter partes*-Wirkung⁴⁸⁶ und in beiden Fällen kann von dem Ausgang des Verfahrens zumindest mittelbar auf die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der Veranlagungsregeln geschlossen werden.

Fraglich ist, ob darüber hinaus mit einer allgemeinen Feststellungsklage gegen die Veranlagungsregeln vorgegangen werden kann. Sollten diese Verwaltungsvorschriften darstellen, so wäre dies grundsätzlich nicht möglich: Weil Verwaltungsvorschriften regelmäßig nur Innenwirkung entfalten, würde es insoweit an einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis zu dem Verbandsmitglied fehlen. Zwar ist wegen des Gebots effektiven Rechtsschutzes eine Feststellungsklage gegen Satzungen nicht von vornherein ausgeschlossen.⁴⁸⁷ Wegen der Subsidiarität der Feststellungsklage kommt eine solche jedoch nur gegen solche untergesetzlichen Normen in Betracht, die keines weiteren Vollzugsaktes mehr bedürfen („Self-executing-Normen“).⁴⁸⁸ Die Veranlagungsregeln würden indes auch als Satzungen keine unmittelbaren Rechtsfolgen gegenüber den Mitgliedern bewirken, sondern bedürften stets noch der Konkretisierung durch den Beitragsbescheid. Somit ist eine Feststellungsklage im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO gegen die Veranlagungsregeln auch für den Fall, dass sie Satzungen sein sollten, ausgeschlossen.⁴⁸⁹

5.1.1.2 Sichtweise der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat die Rechtsnatur der Veranlagungsregeln im Laufe der Zeit verschieden beurteilt:

Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur demokratischen Legitimation von Emschergeossenschaft und Lippeverband⁴⁹⁰ lässt sich insoweit keine klare Einordnung entnehmen: Wenn das Gericht ausführt, der Vorstand habe bei der Beitragsveranlagung nicht nur die in §§ 25 ff. EmscherGG, 24 ff. LippeVG vorgesehenen formellen und materiellen Anforderungen

⁴⁸⁵ Anders wäre dies nur, falls die Veranlagungsregeln normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften darstellen würden; soweit diese auch die Gerichte binden, wäre der Beitragsbescheid auch an ihnen zu messen.

⁴⁸⁶ Vgl. Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rn. 36.

⁴⁸⁷ Happ, in: Eyermann, VwGO, § 43 Rn. 9; der Antrag wäre insoweit nicht auf die Feststellung der Nichtigkeit der Norm, sondern auf die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens bestimmter aus der Norm folgender Rechte und Pflichten zu richten, vgl. Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rn. 36.

⁴⁸⁸ Happ, in: Eyermann, VwGO, § 43 Rn. 9.

⁴⁸⁹ Für eine atypische, dem angemessenen *Numerus clausus* der Klagearten nicht zugehörige und auf Feststellung der Ungültigkeit einer Norm gerichtete Feststellungsklage besteht darüber hinaus nach herrschender Meinung kein Raum, vgl. Happ, in: Eyermann/Fröhlich, VwGO, § 43 Rn. 9.

⁴⁹⁰ BVerfG, Beschl. v. 15.12.2002, Az.: 2 BvL 5/98 u. a., DVBl. 2003, 974 ff.

zu beachten, sondern auch die entsprechenden ergänzenden „satzungsrechtlichen Bestimmungen einschließlich der Veranlagungsgrundsätze“, so lässt dies sowohl die Interpretation zu, dass die Veranlagungsregeln Teil des Satzungsrechts und damit ebenfalls Satzungen sein sollen, aber auch den gegenteiligen Schluss, dass die Veranlagungsregeln lediglich das Satzungsrecht weiter konkretisieren, selbst aber keine Satzungen darstellen.

Der 11. Senat des OVG Nordrhein-Westfalen sah die Veranlagungsregeln in einem Beschluss zur LINEG zunächst als „normale Verbandsbeschlüsse“ ohne Rechtsnormqualität an.⁴⁹¹ In der Folge ordnete er sie in einem Urteil zum großen Erftverband als Verwaltungsvorschriften ähnlich den Einkommensteuerrichtlinien ein.⁴⁹² Nachfolgend stellte auch das Bundesverwaltungsgericht fest, die Veranlagungsregeln des Erftverbandes seien – zulässigerweise – nicht als Satzungen ergangen.⁴⁹³

Dieser Klassifizierung lag jedoch ersichtlich die spezielle Fassung des damaligen Erft-VG zugrunde, das als einziges Verbundgesetz vorsah, dass die Veranlagungsregeln durch den Vorstand und nicht durch die Verbandsversammlung erlassen werden, vgl. § 37 Abs. 4 ErftVG a. F. Auf diesen Umstand stützte sich insbesondere das Bundesverwaltungsgericht⁴⁹⁴ bei seinen Ausführungen zu der Rechtsnatur der Veranlagungsregeln. Weil heute nach sämtlichen Verbundgesetzen die Verbandsversammlung für den Erlass der Veranlagungsregeln zuständig ist, spielt dieser Aspekt keine Rolle mehr.

Der später für die Beitragsveranlagung der sondergesetzlichen Wasserverbände zuständige 9. Senat des OVG Nordrhein-Westfalen ging in einem Urteil zur Emschergenossenschaft⁴⁹⁵ zunächst implizit, in zwei weiteren Urteilen zum Lippeverband⁴⁹⁶ dann ausdrücklich von der Satzungsqualität der Veranlagungsregeln aus.

Nach der Neufassung der Verbundgesetze, durch die jedoch die Regelung zum Erlass der Veranlagungsregeln selbst im Wesentlichen unverändert geblieben ist, stellte der 9. Senat in einem Urteil zum Erftverband das „materielle Recht des Verbandes“ (Gesetz und Satzung) den Veranlagungsregeln gegenüber, hielt also ersichtlich nicht mehr an ihrer Satzungseigenschaft fest, führte aber auch nicht näher aus, welche Rechtsnatur die Veranlagungsrichtlinien stattdessen haben sollten.⁴⁹⁷

Der 20. Senat des OVG Nordrhein-Westfalen schließlich stellt einerseits fest, die Veranlagungsregeln ergingen nicht als Satzung, andererseits gesteht er ihnen jedoch einen „inhaltlich normativen Aussagegehalt“ und dem Verband bei ihrer Aufstellung „normatives Ermessen“ zu.⁴⁹⁸

5.1.1.3 Sichtweise der Literatur

Explizit zur Rechtsnatur der Veranlagungsregeln der sondergesetzlichen Wasserverbände findet sich keine Stellungnahme in der Literatur. Bezogen auf die WVG-Wasserverbände vertritt Löwer jedoch die Auffassung, dass für die Veranlagungsregeln die Form der Satzung zwingend zu verlangen sei, weil die Maßstabsfestlegung in den Raum des Gesetzesvorbehalts hineinrage.⁴⁹⁹ § 6 Abs. 2 Nr. 6 WVG wolle dieser Erkenntnis Rechnung tragen und sei entspre-

⁴⁹¹ OVG NRW, Beschl. v. 18.06.1973, Az.: XI B 535/72, OGVE 29, 76.

⁴⁹² OVG NRW, Urt. v. 19.05.1980, Az.: 11 A 1312/76, Juris.

⁴⁹³ BVerwG, Urt. v. 16.11.1984, Az.: 4 C 3.81, NVwZ 1985, 271, 274 f.

⁴⁹⁴ BVerwG, Urt. v. 16.11.1984, Az.: 4 C 3.81, NVwZ 1985, 271, 274.

⁴⁹⁵ OVG NRW, Urt. v. 25.05.1987, Az.: 3 A 1100/85, ZfB 1988, 96.

⁴⁹⁶ OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA, S. 21; OVG NRW, Urt. v. 23.11.1990, Az.: 9 A 354/87, UA, S. 15.

⁴⁹⁷ OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2003, 224.

⁴⁹⁸ OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 32 ff.

⁴⁹⁹ Löwer, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 115.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

chend auszulegen. *Rapsch* leitet, ohne auf die Frage der Rechtsnatur der Veranlagungsregeln näher einzugehen, ebenfalls aus dem Grundsatz von dem Vorbehalt des Gesetzes ab, dass sie als „satzungskonkretisierende Normen“ grundsätzlich von der Verbandsversammlung als dem demokratisch legitimierten Verbandsorgan beschlossen werden müssten.⁵⁰⁰ *Cosack* stellt in diesem Zusammenhang fest, „angesichts der heute (...) bestehenden Satzungsautonomie der Verbände“, sei es „ausgesprochen fraglich“, die genaueren Bemessungskriterien durch bloßen Verbandsbeschluss festzulegen, während sich die Verbandssatzung auf die bloße Nennung des Vorteilsmaßstabs beschränke.⁵⁰¹

5.1.1.4 Stellungnahme

Die Bezeichnung als Veranlagungsrichtlinien, Veranlagungsgrundsätze oder Veranlagungsregeln durch den Gesetzgeber spricht nicht entscheidend gegen den Satzungscharakter der Vorschriften. Zwar ist insbesondere der Terminus „Richtlinie“ durchaus üblich zur Bezeichnung von Verwaltungsvorschriften.⁵⁰² Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtsnatur der Veranlagungsregeln ist jedoch nicht ihre Benennung, sondern der materielle Gehalt, wie er ihnen nach dem Willen des Gesetzgebers der Verbandsgesetze zukommt.⁵⁰³

Ausgangspunkt für die Beurteilung der Rechtsnatur ist somit eine Auslegung der Ermächtigungsnorm des § 26 Abs. 3 Lippe-VG: Ihr Wortlaut („Der Verband hat nach den Vorschriften des Absatzes 1 Veranlagungsgrundsätze zu erlassen, die den Mitgliedern gemäß § 33 Abs. 1 Satz 1 bekannt zu machen sind.“) ist für sich gesehen wenig aussagekräftig. Deutlich ergiebiger ist insoweit die Gesetzesbegründung. Danach „gehört (es) zur Selbstverwaltung des Verbandes, die Grundlagen für die Beitragsbemessung nach den in Absatz 1 vorgegebenen Leitlinien für die einzelnen Aufgabenbereiche (Beitragssgruppen) in Veranlagungsgrundsätzen festzulegen.“⁵⁰⁴

Der Gesetzgeber geht somit von einer – auch im Außenverhältnis gegenüber den Mitgliedern – verbindlichen Regelung aus. Der Verband wird ermächtigt, im Rahmen seines Selbstverwaltungsrechts die sich durch die nur sehr groben Vorgaben der Verbandsgesetze für die Umlage der Beitragslast ergebenden Spielräume eigenverantwortlich und letztverbindlich auszufüllen.

Von einer derartigen Verbindlichkeit geht im Ergebnis auch die neuere Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen aus, wenn sie den Veranlagungsregeln einen „normativen Aussagegehalt“ und dem Verband ein „normatives Ermessen“ zuschreibt.⁵⁰⁵ Der Begriff der „(Rechts-)Norm“ setzt nach seiner üblichen Verwendung insbesondere auch durch die Verwaltungsgerichte eine Außenwirkung voraus.⁵⁰⁶ Dem entspricht die Prüfungspraxis der Gerichte. So wird in sämtlichen Entscheidungen implizit von einer unmittelbaren Verbindlichkeit der Veranlagungsregeln auch gegenüber den Mitgliedern ausgegangen; die Möglichkeit oder sogar eine Pflicht des Vorstands, wegen Vorliegens eines atypischen Falles von der durch die Verwaltungsvorschriften determinierten Veranlagungspraxis abzuweichen, hat die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, jedenfalls soweit ersichtlich, bislang in keiner Entscheidung erwähnt.

Eine solche Verbindlichkeit im Außenverhältnis kommt grundsätzlich nur Satzungen zu, nicht aber Verwaltungsvorschriften.⁵⁰⁷ Anders wäre dies nur, wenn die Veranlagungsregeln als

500 *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 244.

501 *Cosack*, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 26.

502 Vgl. *Erichsen/Klüsche*, Jura 2000, 540, 540.

503 Vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24 Rn. 40.

504 LT-Drs. 10/3919, S. 43 (LippeVG).

505 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 32 ff.

506 *Erichsen/Klüsche*, Jura 2000, 540, 541.

507 Vgl. schon oben.

normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften angesehen werden können. Dies sind Verwaltungsvorschriften, die aufgrund eines gesetzlichen Auftrags und in einem besonders geregelten Verfahren ergehen und der administrativen, gerichtlich nur begrenzt überprüfaren Konkretisierung eines unvollständigen Tatbestandes oder unbestimmter Tatbestandsmerkmale, insbesondere aber nicht ausschließlich aus dem Bereich des Umweltrechts, dienen.⁵⁰⁸ Beispiele sind die TA Luft und die TA Lärm. Nachdem die Rechtsprechung diese anfangs als „antizipierte Sachverständigengutachten“ behandelt hat, erkennt sie ihnen nunmehr eine unmittelbare Bindungswirkung auch gegenüber den Gerichten und dem Bürger zu.⁵⁰⁹

Voraussetzung für die Anerkennung einer derartigen Bindungswirkung ist zunächst eine ausdrückliche oder konkludente Ermächtigung durch den Gesetzgeber.⁵¹⁰ Andernfalls hätte es die Verwaltung selbst in der Hand, nach Belieben auch im Außenverhältnis verbindliche Regelungen zu erlassen, die der gerichtlichen Kontrolle entzogen wären. Dies wäre weder mit den besonderen Voraussetzungen für den Erlass von Rechtsverordnungen in Art. 80 Abs. 1 GG noch mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz und dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar.⁵¹¹ Darüber hinaus muss die Einschränkung des Grundsatzes der vollen gerichtlichen Nachprüfbarkeit von Verwaltungsentscheidungen⁵¹² durch ihre erhöhte „Richtigkeitsgewähr“ kompensiert werden.⁵¹³ Hieraus folgt zum einen das grundsätzliche Erfordernis eines besonderen Erlassverfahrens, insbesondere durch Einbeziehung externen Sachverständiges, oder die Entscheidung eines pluralistisch zusammengesetzten Gremiums,⁵¹⁴ zum anderen die grundsätzliche Begrenzung der Rechtsfigur der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift auf bestimmte Sachgebiete, in denen besondere Sachgesetzlichkeiten eine vollständige gerichtliche Kontrolle fragwürdig machen, namentlich solche, in denen es entweder besonderer fachlicher, insbesondere naturwissenschaftlich-technischer Kompetenz, einer komplexen (Risiko-) Bewertung, einer zukunftsorientierten Planungs- und Prognoseentscheidung oder besonderer persönlicher oder situativer Erfahrung bedarf.⁵¹⁵

Zwar enthalten die Verbandsgesetze eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zur Ausfüllung einer offenen und ausfüllungsbedürftigen gesetzlichen Regelung. Auch ergehen die Veranlagungsregeln zumindest insoweit in einem besonderen Verfahren, als sie nicht einfach durch den Vorstand beschlossen, sondern von der Verbandsversammlung erlassen werden. Abgesehen davon, dass die verbandliche Beitragsumlage schon in keines der o. g. besonderen Sachgebiete fällt, ist jedoch auch der Hintergrund hierfür ein völlig anderer: Ausweislich der Gesetzesbegründung ist der Erlass der Veranlagungsregeln und damit die Festlegung der Leitlinien der Veranlagung Ausdruck des verbandlichen Selbstverwaltungsrechts.⁵¹⁶ Wenngleich nach herrschender Auffassung das Konzept der demokratischen Legitimation gemäß Art. 20 Abs. 2 GG unmittelbar nur für Gebietskörperschaften, Anwendung findet,⁵¹⁷ steht damit bei

508 Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rn. 68.

509 Grundlegend BVerwG, Urt. v. 17.02.1978, Az.: I C 102.76, BVerwGE 55, 250, 255 ff.; Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 114 Rn. 370 ff.

510 Jarass, JuS 1999, 105, 109; vgl. näher zur sog. „normativen Ermächtigungslehre“ des Bundesverfassungsgerichts Schmidt-Aßmann, in: MDH, GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 185 ff.; di Fabio, DVBl. 1992, 1338.

511 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.12.1992, Az.: 1 BvR 167/87, BVerfGE 88, 40, 56 ff.; Gerhardt, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 114 Rn. 64.

512 Vgl. hierzu Schmidt-Aßmann, in: MDH, GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 183.

513 Jarass, JuS 1999, 105, 109; Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rn. 29.

514 BVerwG, Urt. v. 28.10.1998, Az.: 8 C 16/96, BVerwGE 107, 338, 339 f.; Jarass, JuS 1999, 105, 109; Jarass, in: Jarass/Pierothe, GG, Art. 19 Rn. 71; Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 114 Rn. 375.

515 BVerfG, Beschl. v. 16.12.1992, Az.: 1 BvR 167/87, BVerfGE 88, 40, 56 ff.; Gerhardt, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 114 Rn. 60, 63 f.; vgl. auch Schmidt-Aßmann, in: MDH, GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 191 ff.

516 LT-Drs. 10/3919, S. 43 (Lippe-VG).

517 Dreier, in Dreier, GG, Art. 20 Abs. 2 Rn. 86; Grzesick, in MDH, GG, Art. 20 Abs. 2 Rn. 180 ff., 195.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

der Ermächtigung des Verbandes zur letzterverantwortlichen Ausfüllung nicht der Gedanke einer besonderen sachlich-inhaltlichen Richtigkeitsgewähr im Vordergrund, sondern vielmehr der einer besonderen Rückbindung an den Willen der Verbandsmitglieder: Die Betroffenen sollen ihre Angelegenheiten (durch Vertretungen) selbst regeln, die Distanz zwischen Normgeber und Normadressat soll gering sein.⁵¹⁸ Während ein derartiges „demokratisches Moment“ den Verwaltungsvorschriften grundsätzlich fremd ist, liegt gerade hierin die typische Legitimation für die Verleihung von Satzungsautonomie.⁵¹⁹

So spricht auch die Tatsache, dass die Veranlagungsregeln gemäß § 14 Abs. 1 S. 1 LippeVG von der Verbandsversammlung, also dem demokratisch legitimierten Organ des Verbandes, erlassen werden, für ihre Satzungsqualität. Dies ist, wenngleich nicht Begriffselement der üblichen Satzungsdefinition,⁵²⁰ so doch notwendige Verfahrensvoraussetzung.⁵²¹

Schließlich ist auch die Bindungswirkung von normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften flexibler als diejenige von Satzungen und Rechtsverordnungen: Obwohl diese im Gegensatz zu Satzungen und Rechtsverordnungen aus sich selbst heraus und nicht lediglich mittelbar über den Gleichheitssatz im Außenverhältnis Geltung beanspruchen, steht auch ihre Bindungswirkung im Einzelfall insbesondere unter dem Vorbehalt, dass kein atypischer Fall vorliegt.⁵²² Der Vorstellung des Gesetzgebers von einer verbindlichen Regelung würde selbst eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift somit nur bedingt gerecht.

Fraglich ist allerdings, ob die Art und Weise der Bekanntmachung der Veranlagungsregeln entscheidend gegen ihren Satzungscharakter spricht: Gemäß §§ 26 Abs. 3, 33 Abs. 1 S. 1 LippeVG erfolgt diese durch unmittelbare schriftliche Unterrichtung der Mitglieder. Die Bekanntmachung selbst beschränkt sich damit grundsätzlich auf den Kreis der Mitglieder. Aber selbst für den Fall, dass diese Form der Publikation für eine Satzung unzureichend sein sollte, würde dies an dem materiellen Satzungscharakter der Veranlagungsregeln nichts ändern. Die Art und Weise der Veröffentlichung hat keinen unmittelbaren Einfluss auf die allein nach materiellen Kriterien zu beurteilende Rechtsnatur einer Vorschrift.⁵²³ Auch als mögliches Indiz für einen entgegenstehenden Willen des Gesetzgebers⁵²⁴ wäre die Art der Veröffentlichung allein nicht ausreichend und trüte jedenfalls gegenüber den für den Satzungscharakter sprechenden Gesichtspunkten in den Hintergrund. Im Übrigen würde sich das Problem der Bekanntmachung zumindest bei einer Klassifizierung der Veranlagungsregeln als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift in vergleichbarer Weise stellen. Zwar besteht wegen der Innengerichtetheit von Verwaltungsvorschriften grundsätzlich keine Pflicht zur Publikation.⁵²⁵ Kommt den Verwaltungsvorschriften jedoch ausnahmsweise Außenwirkung zu, so sind auch sie nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bekannt zu machen.⁵²⁶

518 Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, § 105 Rn. 25; Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 20 Rn. 11.

519 Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 20 Rn. 11.

520 Vgl. Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 20 Rn. 11.

521 Mauer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4 Rn. 22; Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 20 Rn. 14.

522 BVerwG, Urt. v. 21.06.2001, Az.: 7 C 21/00, BVerwGE 114, 342 ff.; Jarass, in Jarass/Peiroth, GG, Art. 19 Rn. 71; vgl. auch Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 20 Rn. 21.

523 Vgl. BVerwG, Urt. v. 01.10.1963, Az.: IV C 9.63, BVerwGE 18, 1, 5.

524 Vgl. BVerwG, Urt. v. 01.10.1963, Az.: IV C 9.63, BVerwGE 18, 1, 5; danach beeinflusst die Art und Weise der Veröffentlichung zwar nicht die Rechtsnatur, ist aber „meist ein Beweiszeichen dafür, welche Rechtsnatur die Anordnung nach dem Willen der sie erlassenden Behörde haben soll“.

525 Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rn. 23.

526 BVerwG, Urt. v. 25.11.2004, Az.: 5 CN 1/03, NVwZ 2005, 602; Trips, Das Verfahren der exekutiven Rechtsetzung, S. 225 ff.; Hill, NVwZ 1989, 401, 408; Möstl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 20 Rn. 23.

Die Veranlagungsregeln der Verbände sind somit ihrem materiellen Gehalt nach als Satzungen zu qualifizieren.

5.1.2 Hinreichende Publikation

Steht damit fest, dass es sich bei den Veranlagungsregeln materiell um Satzungen handelt, so stellt sich – in einem zweiten Schritt – die Frage, ob die gesetzliche vorgesehene Bekanntmachung durch unmittelbare schriftliche Unterrichtung der Mitglieder dem für Satzungen geltenden Publikationserfordernis möglicherweise nicht genügt und daher verfassungswidrig ist.

Das Bundesverfassungsgericht verlangt insoweit, dass jede materielle Rechtsnorm der Öffentlichkeit in einer Weise zugänglich gemacht wird, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können.⁵²⁷ Konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung der Bekanntmachung macht das Gericht darüber hinaus nicht: Die Art und Weise der Bekanntmachung im Einzelfall sei vielmehr Sache des Gesetzgebers.⁵²⁸

Die Bekanntmachung durch unmittelbare schriftliche Unterrichtung erscheint vor diesem Hintergrund insofern problematisch, als sie sich zunächst nur an die Mitglieder und damit an eine „eingeschränkte Öffentlichkeit“ richtet. Dementsprechend wurde eine Bekanntgabe durch schriftliche Benachrichtigung einzelner Betroffener insbesondere in der älteren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung auch für unzureichend befunden.⁵²⁹

Andererseits sind speziell bei den Veranlagungsregeln „die Betroffenen“ jedenfalls auf den ersten Blick ausschließlich die Beitragszahler, also die Verbandsmitglieder. Wegen des sehr begrenzten Regelungsgegenstandes sind Berührungspunkte zu Nicht-Mitgliedern – anders etwa als bei der Satzung des Verbandes, die unter anderem die Einzelheiten der Vertretungsregelung beinhaltet⁵³⁰ – schwer vorstellbar.

Darüber hinaus ist es auch nicht so, dass Nicht-Mitglieder keine Möglichkeit hätten, sich über den aktuellen Inhalt der Veranlagungsregeln zu informieren. Diese sind vielmehr seit der Einführung des nordrhein-westfälischen Informationsfreiheitsgesetzes⁵³¹ allgemein zugänglich. Dem Informationsanspruch gemäß § 4 Abs. 1 IFG NRW stehen auch nicht die Ausschlusstatbestände der §§ 6-9 IFG-NRW entgegen; insbesondere werden durch die Einsichtnahme in die abstrakten Veranlagungsregeln keine personenbezogenen Daten oder Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse entgegen §§ 8, 9 IFG offenbart. Auch ist die Einsichtnahme im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes nicht mit einem wesentlichen Mehraufwand verbunden. Zwar bedarf es gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 IFG NRW eines vorherigen Antrags; weil dieser jedoch formlos gestellt werden kann (§ 5 Abs. 1 S. 2 IFG NRW) und weil die begehrte Information daraufhin „unverzüglich“ zugänglich gemacht werden soll, ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede im Vergleich etwa zu der Bekanntmachung durch Aushang an der Bekanntmachungstafel einer Gemeinde (vgl. § 4 Abs. 1c) BekanntmVO NRW) oder zu dem Auslegen zu jedermanns Einsicht,

⁵²⁷ BVerfG, Beschl. v. 22.11.1983, Az.: 2 BvL 25/81, BVerfGE 65, 283, BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, Az.: 1 BvL 30/88, BVerfGE 291; 90, 60, 85; vgl. *Schulze-Fielditz*, in: Dreier, GG, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 203.

⁵²⁸ BVerfG, Beschl. v. 22.11.1983, Az.: 2 BvL 25/81, BVerfGE 65, 283, BVerfG, Urt. v. 22.02.1994, Az.: 1 BvL 30/88, BVerfGE 291; 90, 60, 85.

⁵²⁹ BVerwG, Urt. v. 19.10.1966, Az.: IV C 222.65, BVerwGE 25, 151, 159; BVerwG, Urt. v. 01.10.1963, Az.: IV C 9.63, BVerwGE 18, 1, 5; BVerwG, Urt. v. 16.01.1964, Az.: I C 127/60, NJW 1964, 1433, 1435.

⁵³⁰ Insbesondere mit diesem Argument hat das Bundesverwaltungsgericht für die WVVO die Bekanntmachung der Verbandsatzung durch Zusendung an die Mitglieder für unzureichend gehalten, vgl. BVerwG, Urt. v. 19.10.1966, Az.: IV C 222.65, BVerwGE 25, 151, 159.

⁵³¹ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz, vom 05.09.2005, BGBl I 2722, zuletzt geändert durch G. v. 07.08.2013 BGBl. I 3154

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

das bei Karten, Plänen oder Zeichnungen, die Bestandteile einer Satzung sind, die öffentliche Bekanntmachung ersetzen kann (vgl. § 3 Abs. 2 S. 1 BekanntmVO NRW)⁵³². Wahr fallen bei der Einsichtnahme im Rahmen des IFG NRW grundsätzlich Verwaltungsgebühren an, während die Information im Falle der Veröffentlichung einer Norm durch Aushang an der Bekanntmachungstafel kostenfrei wäre. Weil sich die Gebührenhöhe aber vor allem nach dem Verwaltungsaufwand bemisst⁵³³ und dieser bei einer Einsichtnahme in aktuelles Verbandsrecht sehr begrenzt ist, dürften diese äußerst gering ausfallen.⁵³⁴

Vor diesem Hintergrund ist – anhand der einzelnen Zwecke des Publikationserfordernisses – näher zu untersuchen, wer im Falle der Veranlagungsregeln der Verbände „Betroffener“ ist, und auf dieser Grundlage, ob die Art und Weise der Bekanntmachung – schriftliche Unterrichtung der Verbandsmitglieder ergänzt durch die Möglichkeit der Einsichtnahme nach dem IFG NRW – eine „zumutbare Art der Kenntnisnahme“ im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung darstellt.

5.1.2.1 Rechtsstaatliche Publikationszwecke

Den stärksten Bezug hat die Veröffentlichung von Rechtsnormen zu dem Rechtsstaatsprinzip.

5.1.2.1.1 Willkürverbot

Dies gilt zuvorderst für das Gebot, nichts Unmögliches von dem Bürger verlangen zu dürfen. Hieraus folgt, dass jedes Verbot und jedes Gebot nicht eher wirksam werden darf, als bis es für alle diejenigen, die sich danach richten müssen, erkennbar, also publiziert worden ist.⁵³⁵

Insoweit fehlt es den Veranlagungsregeln bereits an dem hiernach erforderlichen Gebots- oder Verbotscharakter. Aber selbst wenn man sie als Ergänzung der gesetzlich geregelten Beitragspflicht und damit letztlich als Gebotsnorm begriffe, wäre eine Beschränkung der Bekanntmachung auf die Mitglieder unproblematisch, weil diese die alleinigen Adressaten der Beitragspflicht und damit allein „betroffen“ sind.⁵³⁶ Eine Ausnahme besteht allenfalls mit Blick auf die nachlaufende Beitragsveranlagung ausgeschiedener Mitglieder gemäß § 25 Abs. 4 LippeVG; soweit man diese nicht ohnehin bereits als von dem Mitgliedsbegriff in §§ 26 Abs. 3, 33 Abs. 1 LippeVG erfasst ansieht, ist insoweit jedenfalls eine entsprechende verfassungskonforme Auslegung dahingehend vorzunehmen, dass auch den zu nachlaufenden Beiträgen herangezogenen ausgeschiedenen Mitgliedern die Veranlagungsregeln im Sinne von § 33 Abs. 1 LippeVG bekannt zu machen sind.

5.1.2.1.2 Berechenbarkeit des Staatshandelns

Darüber hinaus dient die Veröffentlichung von Rechtsvorschriften der Berechenbarkeit des Staatshandelns.⁵³⁷ So entspricht es einem rechtsstaatlichen Erfordernis, dass allgemeinverbindliche, mit Außenwirkung ausgestattete Normsetzungsakte hinlänglich publiziert werden, denn der Rechtsunterworfenen muss klar erkennen können, welche Vorschriften im Einzelnen für ihn

532 Vgl. Guckelberger, Vorwirkung von Gesetzen im Tätigkeitsbereich der Verwaltung, S. 56 f.

533 Vgl. für das IFG des Bundes: Schöch, IFG, § 10 Rn. 55 ff.

534 Ein Unterschied im Vergleich zu der Bekanntmachung durch Aushang an der Bekanntmachungstafel der Gemeinde besteht indes insoweit, als dort gleichzeitig durch das Amtsblatt oder die Zeitung oder das Internet auf den Aushang hinzuweisen ist, der Bürger somit auf die Rechtsänderung aufmerksam gemacht wird. Nach dem IFG NRW hat der Bürger hingegen lediglich die Möglichkeit, sich über den jeweils geltenden Stand zu informieren.

535 Wittling, Publikation, S.122 f.; Trips, Das Verfahren der exekutiven Normsetzung, S. 223; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 28.11.1963, Az.: I C 74.61, BVerwGE 17, 192, 196.

536 Vgl. Wittling, Publikation, S. 122 f., nach der sich aus dem Willkürverbot ebenfalls lediglich eine auf den Adressatenkreis beschränkte Pflicht zur Publikation herleiten lässt.

537 Wittling, Publikation, S. 123 ff.; Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 67 f.

gelten sollen.⁵³⁸ Nur so kann er sein Verhalten nach dem für ihn maßgeblichen Recht richten oder seine Prozessaussichten beurteilen.⁵³⁹

Nach teilweise vertretener Literaturansicht erfordert dieser Aspekt anders als das Willkürverbot, das zu einer Publikation lediglich gegenüber den Adressaten von Gebots- und Verbotsvorschriften zwingt, eine weitergehende Bekanntmachung für sämtliche Normen mit „Bürgerbezuglichkeit“.⁵⁴⁰ Als solche kämen insbesondere auch Organisationsvorschriften, Leistungsnormen oder das Prozessrecht in Betracht, die im Einzelfall für die Verwirklichung der individuellen Freiheit Bedeutung erlangen könnten.⁵⁴¹

Auch dieser Gesichtspunkt zwingt indes nicht zu einer Bekanntmachung der Veranlagungsregeln auch gegenüber Nicht-Mitgliedern. Eine solche wäre hiernach nur erforderlich, wenn die Regelungen in irgendeiner Form auch für die Rechtsstellung von Nicht-Mitgliedern relevant werden könnten. Ohne einen derartigen Berührungspunkt haben diese keine Verlassung, das eigene Verhalten an der Norm auszurichten. Weil die Veranlagungsregeln ausschließlich die Beitragsumlage regeln und die Beitragspflicht allein die Verbandsmitglieder trifft, ist ein solcher Bezug zu Nicht-Mitgliedern grundsätzlich ausgeschlossen.

In Betracht kommen allenfalls solche Nicht-Mitglieder, deren eventuelle künftige Heranziehung zu der Verbandsmitgliedschaft von dem Erreichen der Mindestbeitragsschwelle abhängt. Diese könnten etwa ein Interesse daran haben, ihr Unternehmen möglichst so zu betreiben, dass sie den Mindestbeitrag gerade erreichen oder nicht erreichen. Allerdings ist eine Berechnung des hypothetischen Beitrags allein auf der Grundlage der Veranlagungsregeln, das heißt allein mithilfe der Verteilungsregeln, aber ohne Bezug zu dem konkreten Beitragsbedarf, ohnehin nicht möglich. Hierzu ist jedenfalls auch der Wirtschaftsplan des Verbandes erforderlich, der jedoch nicht öffentlich bekannt gemacht werden muss. Es könnte also allenfalls darum gehen, die abstrakten Kriterien für die Beitragsermittlung in Erfahrung zu bringen, beispielsweise welche Schadstoffparameter bei der Heranziehung zu Beiträgen der Abwasserbeseitigung überhaupt eine Rolle spielen. Entscheidungen für die Unternehmenssteuerung lassen sich auf dieser Grundlage allein aber kaum treffen. Zur Befriedigung dieses äußerst mittelbaren Interesses Dritter an dem Inhalt der Veranlagungsregeln erscheint der mit einer Einsichtnahme auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes verbundene Mehraufwand (formloser Antrag, unverzügliche Zugänglichmachung, geringe Gebührenbelastung) zumutbar.

5.1.2.1.3 Legitimation und Kontrolle

Ferner dient die Bekanntmachung von Rechtsvorschriften der Legitimation des Staates, die aus der Einhaltung der ihm gesetzten Grenzen fließt, und der entsprechend reagierend wirkenden Kontrolle.⁵⁴² Legitimation und Kontrolle können nur einsetzen und funktionieren, wenn der Staat seine Handlungen öffentlich macht.⁵⁴³ Wenngleich dieser Aspekt zunächst für eine umfassende Publikation von Rechtsnormen spricht, so ist bei näherem Hinsehen gleichwohl festzustellen, dass auch die Kontrolle in diesem Sinne in erster Linie durch die Adressaten der jeweiligen Regelung, jedenfalls aber durch Personen, die zumindest mittelbar mit der Rechtsnorm in Berührung kommen, zu erfolgen hat. Insbesondere steht die gerichtliche Geltendmachung der Rechtswidrigkeit der fraglichen Norm oder auf ihr basierender Vollzugsakte nicht etwa jedermann zu,

538 BVerfG, Beschl. v. 24.05.1977, Az.: 2 BvL 11/74, BVerfGE 44, 322, 350; Wittling, Publikation, S. 124.

539 Wittling, Publikation, S. 124; Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 67 f.

540 Wittling, Publikation, S. 126 ff.

541 Wittling, Publikation, S. 126 ff.

542 Wittling, Publikation, S. 132; Trips, Das Verfahren der exekutiven Normsetzung, S. 224.

543 Wittling, Publikation, S. 132; Trips, Das Verfahren der exekutiven Normsetzung, S. 224; ähnlich Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 65 ff.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

sondern setzt eine im Einzelfall bestehende Klagebefugnis voraus; dem System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes sind Popularklage und Interessentenklage fremd.⁵⁴⁴ Damit obliegt die Kontrolle der verbandlichen Beitragsumlage in erster Linie den Verbandsmitgliedern.

Ein Kontrollinteresse eines Nicht-Mitglieds kommt allenfalls für die Einwohner gemeindlicher Verbandsmitglieder in Betracht, auf die der Verbandsbeitrag der Gemeinden letztlich gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 KAG umgelegt wird. Diese könnten ein Interesse daran haben, sich zu vergewissern, dass die Beitragsumlage nicht rechtswidrig und der Beitrag ihrer Gemeinde nicht überhöht ist; gegebenenfalls könnten sie eine gerichtliche Prüfung durch Anfechtung ihres gemeindlichen Gebührenbescheids herbeiführen.

Abgesehen davon aber, dass allein aufgrund der Veranlagungsregeln der von der Gemeinde zu entrichtende Verbandsbeitrag ohnehin nicht vollständig auf seine Rechtmäßigkeit hin geprüft werden kann, erscheint auch zur Befriedigung dieses – mittelbaren – Informationsinteresses der Informationsanspruch gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 IFG NRW als ausreichend, zumal ein solcher Anspruch nicht nur gegenüber dem Verband selbst, sondern auch gegenüber der Gemeinde bestünde.

5.1.2.1.4 Distanz zum Staat

Vereinzelt wird eine rechtsstaatliche Funktion der Publikation von Rechtsnormen auch in der Herstellung einer gewissen Distanz zum Staat gesehen.⁵⁴⁵ Zur Sicherung einer selbstständigen und mündigen Stellung des Bürgers gegenüber dem Staat, die diesem durch Art. 1 Abs. 1 GG und in konkreterer Ausformung sodann durch die übrigen Grundrechte gewährleistet werde, sei der Staat verpflichtet, jedem die Möglichkeit zur Einsicht in seine Maßnahmen und die Zusammenhänge seiner Verhaltensweisen zu bieten.⁵⁴⁶ Daher sei er zu einer zusammenhängenden und umfassenden Information im Vorfeld allen bürgerbezogenen Handelns und damit letztlich zu einer rechtzeitigen und vollständigen Publikation seiner Rechtsnormen gezwungen.⁵⁴⁷

Insoweit ist zunächst darauf zu verweisen, dass die Verbandsmitglieder und damit die primären Interessenten an den Veranlagungsregeln durch die individuelle schriftliche Unterrichtung wirkungsvoll, zuverlässig und vergleichsweise komfortabel über den Inhalt derselben informiert werden; ihnen verbleibt somit in dieser Hinsicht ein nahezu maximaler Abstand zu dem Verband. Ein Nicht-Mitglied muss jedoch für den Antrag und die Einsichtnahme in die Veranlagungsregeln mit dem Verband Kontakt aufnehmen. Und wenngleich sich auch der Einwohner einer Gemeinde etwa für die Kenntnisnahme von einer durch Aushang auf der Bekanntmachungstafel der Gemeinde bekannt gemachten Regelung in das Verwaltungsgebäude und damit in den räumlichen Bereich der Verwaltung begeben muss, so bedarf es hier darüber hinaus einer regelnden Entscheidung der Behörde; die Distanz zum Staat ist bei einer Verweisung des Nicht-Mitglieds auf das IFG somit tatsächlich gemindert. Ist allerdings die mögliche Bedeutung der Norm über den Adressatenkreis hinaus derart gering wie im Falle der Veranlagungsregeln, so erscheint diese Distanzminderung hinnehmbar.

5.1.2.1.5 Zwischenergebnis

Aus rechtsstaatlicher Perspektive erscheint eine Veröffentlichung der Veranlagungsregeln durch Zusendung an die Verbandsmitglieder noch zulässig.

544 *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow, VwGO*, § 42 Rn. 365 ff.; *Happ*, in: *Eyermann/Fröhlich, VwGO*, § 42 Rn. 72 ff., 76 ff.

545 *Wittling*, Publikation, S. 129 ff.; *Guckelberger*, Vorwirkung von Gesetzen im Tätigkeitsbereich der Verwaltung, S. 56 f.

546 *Wittling*, Publikation, S. 129 ff.; ähnlich *Rinken*, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, S. 276.

547 *Wittling*, Publikation, S. 130.

5.1.2.2 Demokratische Publikationszwecke

Die Publikation von Rechtsnormen dient darüber hinaus demokratischen Zwecken.

5.1.2.2.1 Vorbereitung der eigenen Wahlentscheidung

Dies gilt zunächst unter dem Aspekt, dass die Normsetzung Teil des Staatshandelns ist, über das der Wahlberechtigte am Ende einer Legislaturperiode mit seiner Wahl ein Urteil fällt; insoweit dient die Publikation von Rechtsnormen der Vorbereitung der Wahlentscheidung der Bürger.⁵⁴⁸ Anders als bei den rechtsstaatlichen Publikationszwecken ist die Reichweite der demokratischen Zwecksetzung daher nicht mit Blick auf diejenigen Personen, die von der Durchführung der veröffentlichten Rechtsnormen betroffen sein können, sondern mit Blick auf diejenigen, die an der Wahlentscheidung teilnehmen können, zu bestimmen.⁵⁴⁹ Insoweit kommen allein die Personen in Betracht, die an der nächsten, den jeweiligen Normgeber konstituierenden Wahl teilnehmen können. Weil wahlberechtigt zur Wahl der Verbandsversammlung allein die Verbandsmitglieder sind, ist insoweit eine Bekanntmachung durch eine auf diese beschränkte schriftliche Zusendung ausreichend.

5.1.2.2.2 Ermöglichung der Teilnahme an „der öffentlichen Meinung“

Darüber hinaus soll die Publikation von Rechtsnormen aber auch die Möglichkeit zur Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung, etwa durch Publikationen, Demonstrationen oder Petitionen, bieten.⁵⁵⁰

Insoweit wird teilweise betont, dass die Bekanntmachung bei exekutiven Normsetzungsakten besonders bedeutsam sei. Denn während die Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich schwerpunktmäßig im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens stattfinde, sei dies bei exekutiven Normsetzungsakten anders; diese würden mit ihrer Bekanntmachung erstmals „das Licht der Öffentlichkeit“ erblicken.⁵⁵¹ Dieser Einwand trifft allerdings auf die durch das von den Mitgliedern gewählte Verbandsorgan einer Selbstverwaltungskörperschaft erlassenen Regelungen nur eingeschränkt zu.⁵⁵² Unabhängig davon, ob die Sitzungen der Verbandsversammlung öffentlich stattfinden oder nicht, sind jedenfalls die Normadressaten frühzeitig in das Erlassverfahren einbezogen. Zur Befriedigung eines darüber hinausgehenden Informationsinteresses der Allgemeinheit stünde zwar wiederum nur der Informationsanspruch gemäß § 4 Abs. 1 IfG NRW zur Verfügung; da dieses Informationsinteresse wegen der auf das Verband-Mitglieder-Verhältnis beschränkten Wirkung der Veranlagungsregeln regelmäßig sehr begrenzt sein dürfte, erscheint dieser Verweis noch als zumutbar.

5.1.2.2.3 Zwischenergebnis

Auch aus demokratischer Perspektive ist eine Veröffentlichung der Veranlagungsregeln durch Zusendung an die Verbandsmitglieder nicht zwangsläufig unzulässig.

5.1.2.3 Gleichheitssichernde und sozialstaatliche Publikationszwecke

Darüber hinaus werden der Publikation von Rechtsnormen teilweise gleichheitssichernde oder sozialstaatliche Funktionen zugeschrieben.⁵⁵³ Diese Aspekte spielen jedoch eher im Rahmen

⁵⁴⁸ Wittling, Publikation, S. 137 f.; ähnlich Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 60.

⁵⁴⁹ Vgl. Wittling, Publikation, S. 138.

⁵⁵⁰ Wittling, Publikation, S. 135 m. w. N.; Trips, Das Verfahren der exekutiven Normsetzung, S. 224.

⁵⁵¹ Wittling, Publikation, S. 135 f.; Guckelberger, Vorwirkung von Gesetzen im Tätigkeitsbereich der Verwaltung, S. 57.

⁵⁵² Trips, Das Verfahren der exekutiven Normsetzung, S. 224 Fn. 1225.

⁵⁵³ Wittling, Publikation, S. 139 ff.; Trips, Das Verfahren der exekutiven Normsetzung, S. 224 f.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

der Leistungsverwaltung eine Rolle, im hier interessierenden Zusammenhang können sie vernachlässigt werden.

5.1.2.4 Ergebnis

Wenngleich die Publikation einer Satzung durch unmittelbare schriftliche Unterrichtung von der herrschenden Meinung für unzureichend gehalten wird, konnte gezeigt werden, dass sie in dem speziellen Fall der Veranlagungsregeln der sondergesetzlichen Wasserverbände in Nordrhein-Westfalen gleichwohl ausnahmsweise noch den Formzwecken genügt, dies zum einen wegen des sehr begrenzten Regelungsgegenstandes und der daraus resultierenden, nahezu ausschließlich verbandsinternen Wirkung, zum anderen wegen der Ergänzung durch das IFG NRW, das auch für Nicht-Mitglieder die Möglichkeit schafft, von dem Inhalt der Veranlagungsregeln Kenntnis zu nehmen. Weil das Interesse von Nicht-Mitgliedern an den Veranlagungsregeln allenfalls mittelbar ist, ist diesen der entstehende Mehraufwand für die Einsichtnahme noch zumutbar. Angesichts der aufgezeigten Bedenken insbesondere mit Blick auf die Gewährleistung einer gewissen Distanz zum Staat sowie die öffentliche Meinungsbildung ist allerdings eine weitergehende Veröffentlichung der Veranlagungsregeln etwa auf der Internetseite des jeweiligen Verbandes bereits unter geltendem Recht anzuraten.

5.1.3 Vorbehalt des Gesetzes und hinreichende Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung

Fraglich ist ferner, ob die relativ grobe gesetzliche Regelung in Verbindung mit den Veranlagungsregeln dem aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem Demokratieprinzip und den Grundrechten folgenden⁵⁵⁴ Vorbehalt des Gesetzes genügt. Danach bedarf staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen einer gesetzlichen Ermächtigung; der Gesetzgeber hat die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen („Wesentlichkeitstheorie“).⁵⁵⁵ Die Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes richtet sich nach dem jeweiligen Sachbereich und der Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes, insbesondere nach der Grundrechtsrelevanz und der Eingriffsintensität der staatlichen Maßnahme.⁵⁵⁶ Die Wesentlichkeitstheorie stellt sich insoweit als Gleitformel dar: Je wesentlicher eine Maßnahme für den Bürger oder die Allgemeinheit, desto stärker ist der parlamentarische Gesetzgeber gefordert und desto detaillierter und genauer muss die gesetzliche Regelung sein.⁵⁵⁷

Ähnlich gelagert und kaum von dem Vorbehalt des Gesetzes zu trennen ist die Frage, ob die Regelungen über die Beitragsumlage hinreichend bestimmt sind.⁵⁵⁸ Das Bestimmtheitserfordernis leitet sich ebenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip ab.⁵⁵⁹ Insbesondere im Abgabenrecht gilt insoweit der Grundsatz, dass Beiträge und Gebühren nur nach festen, inhaltlich bestimmten Sätzen erhoben werden dürfen, sodass der einzelne Abgabepflichtige die ihn treffende Belastung in etwa vorab abschätzen kann.⁵⁶⁰ Bei kostenorientierten Abgaben genügt eine hin-

554 Vgl. Schulz-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 105 f.

555 BVerfG, Beschl. v. 26.06.1991, Az.: I BvR 779/85, BVerfGE 84, 212, 226; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 47.

556 BVerfG, Urt. v. 14.07.1998, Az.: I BvR 1640/97, BVerfGE 98, 218, 251; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 47 f.

557 Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 43.

558 Vgl. näher zu dem Zusammenhang und dem erheblichen Überschneidungsbereich zwischen Vorbehalt des Gesetzes und Bestimmtheitsgebot: Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 57.

559 BVerfG, Beschl. v. 26.09.1978, Az.: I BvR 525/77, BVerfGE 49, 168, 181; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 57.

560 BVerfG, Beschl. v. 10.10.1961, Az.: 2 BvL 1/59, BVerfGE 13, 153, 160; OVG NRW, Urt. v. 19.05.1980, Az.: 11 A 1312/76, juris Rn. 11.

reichend bestimmte Regelung der Bemessungsfaktoren.⁵⁶¹ Zur Beurteilung, ob eine Norm hinreichend bestimmt ist, sind im Wesentlichen dieselben Kriterien heranzuziehen wie im Rahmen des Vorbehalts des Gesetzes; insbesondere spielen auch hier Grundrechtsrelevanz und Eingriffsintensität eine zentrale Rolle.⁵⁶²

Sowohl hinsichtlich der Wahrung des Vorbehalts des Gesetzes als auch in Bezug auf die hinreichende Bestimmtheit der verbandsgesetzlichen Regelungen wurden in der Literatur⁵⁶³ sowie immer wieder von den Parteien im Rahmen verwaltungsgerichtlicher Verfahren⁵⁶⁴ Bedenken geltend gemacht. Die Rechtsprechung hat diese Bedenken – unabhängig von der konkreten rechtlichen Einordnung der Veranlagungsregeln – in keinem einzigen Fall geteilt.⁵⁶⁵ Schließlich hat auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich, aber ohne nähere Begründung klar gestellt, dass die Regelungen über die Beitragsveranlagung dem aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Gebot, dass „Eingriffe in den Rechtskreis des Einzelnen einer begrenzten und näher bestimmten gesetzlichen Ermächtigung“ bedürfen, genügen würden.⁵⁶⁶

Die verbandliche Beitragserhebung greift in die Grundrechte und die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ein. Auch lässt sich die Höhe des individuell zu entrichtenden Verbandsbeitrags unzweifelhaft nicht annähernd allein auf der Grundlage der verbandsgesetzlichen Vorschriften voraussehen.⁵⁶⁷

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass es für die Feststellung des jeweils Angemessenen einen gesetzgeberischen Abwägungsspielraum gibt, sodass angesichts der hieraus resultierenden Freiheit nur ausnahmsweise ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot festgestellt werden kann.⁵⁶⁸

Speziell für die Beitragsfinanzierung eines Umlageverbandes gilt ferner, dass auch eine detaillierte gesetzliche Regelung das einzelne Mitglied nicht in die Lage versetzen würde, die Höhe der eigenen Beitragsbelastung abzuschätzen. Denn die individuelle Beitragshöhe ist nicht nur von der eigenen Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit sondern darüber hinaus auch von dem jeweiligen Beitragsbedarf des Verbandes und vor allem auch von der Inanspruchnahme des Verbandes durch die übrigen Mitglieder der jeweiligen Beitragsgruppe abhängig.⁵⁶⁹

Bei Satzungsermächtigungen gilt der Vorbehalt des Gesetzes überdies nur in abgeschwächter Form: Wegen der direkten demokratischen Legitimation des satzungsgebenden Organs durch das Teilvolk der Mitglieder der Selbstverwaltungskörperschaft können an das Ausmaß der gesetzlichen Vorprogrammierung geringere Anforderungen als sonst gestellt werden.⁵⁷⁰

Vor diesem Hintergrund ist die Ausfüllungsbedürftigkeit der verbandsgesetzlichen Regelung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden: Zunächst enthalten die Vorschriften über die Beitragsumlage – obwohl konkretisierungsbedürftig – sehr wohl gewisse inhaltliche Vorgaben.⁵⁷¹

561 BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, Az.: 2 BvL 1/99, 2 BvL 4/99, 2 BvL 6/99, 2 BvL 16/99, 2 BvL 18/99, BVerfGE 108, 186, 234 ff.; *Cosack*, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 25.

562 BVerfG, Beschl. v. 03.03.2004, Az.: 1 BVerfGE 110, 33, 55; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 59.

563 Löwer, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 115.

564 Vgl. insbesondere die in der folgenden Fußnote genannten Verfahren.

565 BVerwG, Urt. v. 19.10.1966, Az.: IV C 222.65, BVerwGE 25, 151, 160 f.; BVerwG, Urt. v. 16.11.1984, Az.: 4 C 3.81, NVwZ 1985, 271, 271 f.; OVG NRW, Beschl. v. 18.06.1973, Az.: XI B 535/72, OVGE 29, 76, 77 ff.; OVG NRW, Urt. v. 19.05.1980, Az.: 11 A 1312/76, juris Rn. 8 ff.; OVG NRW, Urt. v. 18.05.1988, Az.: 9 A 2841/86, UA. S. 7; OVG NRW, Urt. v. 23.11.1990, Az.: 9 A 354/87, UA. S. 21 f.; OVG NRW, Urt. v. 28.12.2002, Az.: 9 A 696/98, justiz.nrw.de/nrw, Rn. 26.; vgl. auch: OVG NRW, Urt. v. 15.09.2004, Az.: 20 A 3166/02, juris Rn. 34.

566 BVerfG, Urt. v. 05.12.2002, Az.: 2 BvL 5/98, NVwZ 2003, 974, 979.

567 So auch OVG NRW, Beschl. v. 18.06.1973, Az.: XI B 535/72, OVGE 29, 76, 77 f.

568 *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 58.

569 OVG NRW, Beschl. v. 18.06.1973, Az.: XI B 535/72, OVGE 29, 76, 79; vgl. auch OVG NRW, Urt. v. 15.09.2004, Az.: 20 A 3166/02, juris Rn. 34.

570 *Ehlers*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 57.

571 Für das Erftverbandsgesetz: BVerwG, Urt. v. 16.11.1984, Az.: 4 C 3.81, NVwZ 1985, 271, 271 f.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Zwar lässt sich überdies – anders als bei dem WVG – nicht argumentieren, dass die Gesetze für verschiedene Verbände im gesamten Bundesgebiet mit jeweils besonderen strukturellen, (wasser-)wirtschaftlichen und geographischen Besonderheiten gelten,⁵⁷² weil die Sondergesetze jeweils nur für einen Verband gelten, hätte der Gesetzgeber durchaus die Möglichkeit gehabt, das Verbandsgesetz genauer auf die jeweiligen Ausgangsvoraussetzungen zuzuschneiden. Allerdings bedürfen auch die Regelungen über die Beitragsumlage bei den sondergesetzlichen Wasserverbänden angesichts der Vielfalt und des Umfangs der Aufgaben der Verbände und sich verändernder gesetzlicher und technischer Anforderungen einer gewissen Flexibilität und lassen sich langfristig kaum verlässlich festlegen.⁵⁷³ Wenn die nähere Ausgestaltung der Beitragsveranlagung somit im Rahmen gesetzlicher Leitlinien „in die Hände der Mitglieder und damit in ihre verantwortliche Mitwirkung“ gelegt wird, so ist dies Ausfluss der verbandlichen Selbstverwaltung, nicht aber ein verfassungsrechtlicher Mangel.⁵⁷⁴

5.2 Trennung nach Beitragsgruppen

5.2.1 Rechtliche Grundlagen

Gemäß § 27 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 Lippe berechnet der Vorstand die Beiträge aufgrund der Einzelpläne des festgestellten Haushalts- oder Wirtschaftsplans, führt die Beiträge – nach Beitragsgruppen getrennt – in einer Beitragsliste auf und setzt die Beiträge fest.

Die Umlage der Beitragslast auf die Mitglieder erfolgt somit nicht „en bloc“ als Gesamtbeitraglast nach Maßgabe des Wirtschaftsplans, sondern separat für die jeweiligen Einzelpläne des Wirtschaftsplans und auf dieser Grundlage getrennt nach Beitragsgruppen.

Das Gesetz selbst führt zwar nicht näher aus, nach welchen Kriterien diese Einzelpläne aufzustellen oder die Beitragsgruppen zu bilden sind. Aus der Gesetzesbegründung folgt jedoch, dass Grundlage hierfür die jeweiligen Aufgaben des Verbandes sein sollen.⁵⁷⁵ Soweit einzelne Verbandsgesetze explizit Sonderregelungen für die Beitragsveranlagung für einzelne Aufgabenbereiche vorsehen, lässt sich auch dies als systematisches Argument für eine an den einzelnen Aufgaben orientierte Beitragsgruppenbildung werten.⁵⁷⁶ Dieser Vorgabe entsprechend heißt es auch in einigen Satzungsregelungen ausdrücklich, die Bildung der Beitragsgruppen orientiere sich an den dem Verband übertragenen oder von ihm übernommenen Aufgaben (vgl. § 3 Abs. 2 AggerV-Sa, § 16 NiersV-Sa, § 19 Abs. 1 RuhrV-Sa).

Eine derartige Differenzierung ist angesichts des sehr weiten und vielgestaltigen Aufgabenfeldes und der daraus resultierenden Tätigkeitsbreite des Verbandes auch verfassungsrechtlich geboten. Andernfalls würden Mitglieder zur Finanzierung von Aufgaben und Tätigkeiten herangezogen, zu denen sie selbst in keinerlei Beziehung stünden. Hierin läge eine sachlich nicht zu rechtfertigende Gleichbehandlung und damit ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz.

572 Vgl. Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 242.

573 Vgl. schon OVG NRW, Beschl. v. 18.06.1973, Az.: XI B 535/72, OGVE 29, 76, 79 f.

574 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 19.05.1980, Az.: 11 A 1312/76, juris Rn. 18.

575 LT-Drs. 11/3515, S. 43(AggerVG); 10/3919, S. 51 (Eifel-RurVG); 10/3920 S. 20 (EmscherGG); 10/4631, S. 45 (LINEGG); 10/3918, S. 43 (LippeVG); 11/3518, S. 44 (NiersVG); 10/3971, S. 54 (RuhrVG); 11/3516, S. 43 (WupperVG); i. E. ebenso: VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 87; VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3290/09, beck-online; VG Arnsberg, Urt. v. 30.06.2000, Az.: 13 K 2003/99, www.justiz.nrw.de, Rn. 33; VG Arnsberg, Urt. v. 03.12.1999, Az.: 13 K 4382/98, UA. S. 12 f.

576 So namentlich §§ 26 Abs. 1 S. 3 Eifel-RurVG, 34 Abs. 1 S. 4 ErftVG, 26 Abs. 1 S. 3 NiersVG, 26 Abs. 2-4 RuhrVG; vgl. VG Arnsberg, Urt. v. 30.06.2000, Az.: 13 K 2003/99, www.justiz.nrw.de, Rn. 33; VG Arnsberg, Urt. v. 03.12.1999, Az.: 13 K 4382/98, UA. S. 12 f.

Dementsprechend strikt ist die rechtliche Trennung nach den Beitragsgruppen: Dies betrifft zunächst die für die Verbandsmitgliedschaft teilweise maßgebliche Mindestbeitragsschwelle; diese ist für jede Beitragsgruppe isoliert festzusetzen. Zwar spricht § 6 Abs. 2 S. 1 LippeVG noch pauschal davon, dass „in der Satzung festzusetzende Mindestbeiträge erreicht werden“ müssen; § 6 Abs. 2 S. 2 LippeVG jedoch ordnet das Erlöschen der Mitgliedschaft an, soweit ein Mitglied *in einer Beitragsgruppe* den Mindestbeitrag unterschreitet und ihm die hierüber getroffene Entscheidung des Vorstands mitgeteilt wird. Ferner ist eine Quersubventionierung zwischen den einzelnen Beitragsgruppen grundsätzlich unzulässig.⁵⁷⁷ Auch die Gewinne und Erträge sind den einzelnen Beitragsgruppen zuzuordnen.⁵⁷⁸

Kosten, die nicht unmittelbar mit der Aufgabenerfüllung zusammenhängen oder aber einen Bezug zu mehreren oder gar sämtlichen Beitragsgruppen haben, zum Beispiel die Verwaltungskosten des Verbandes oder aber auch die Kosten für die Ermittlung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse im Verbandsgebiet, sind von sämtlichen betroffenen Beitragsgruppen anteilig zu tragen. Als Maßstab für die Aufteilung derartiger Kosten wird – sofern sich überhaupt eine entsprechende Regelung in den Veranlagungsregeln findet – in der Regel auf den Anteil der jeweiligen Beitragsgruppe an dem Gesamtbeitragsbedarf abgestellt.⁵⁷⁹ Auch die Rücklagenbildung muss getrennt nach Beitragsgruppen erfolgen.⁵⁸⁰ Andernfalls ergäbe sich praktisch zwangsläufig eine Quersubventionierung.

Die einzige Durchbrechung stellt insoweit die Haftung für Beitragsausfälle dar. Während ein durch Rechtsbehelf oder Entscheidung des Vorstands entstandener Minderbetrag eines Mitglieds unter den übrigen Mitgliedern derselben Beitragsgruppe im Verhältnis der von ihnen im Veranlagungsjahr zu leistenden Beiträge aufzuteilen und bei der nächstmöglichen Veranlagung auszugleichen ist (§ 27 Abs. 5 S. 1 LippeVG), sind – aufgrund einer Insolvenz des Mitglieds o. Ä. – nicht einziehbare Beiträge anteilig von allen übrigen Mitgliedern des Verbandes zu tragen und ihrem nächsten Jahresbeitrag zuzuschreiben, soweit keine Deckung aus der Beitragsausfallrücklage beschlossen wird (§ 27 Abs. 5 S. 2 LippeVG). Im ersten Fall ist der Ausgleich des Minderbeitrags in der Beitragsgruppe folgerichtig: Entsteht ein Beitragsausfall infolge Rechtsbehelfs oder durch Entscheidung des Vorstands, so ist dies in der Sache eine Korrektur des Umlageverhältnisses: Der Beitragsgruppe wird somit letztlich nur angelastet, was sie im Fall einer anfänglich rechtmäßigen Beitragsermittlung ohnehin hätte tragen müssen. Die Ausfallhaftung der Gesamtheit der Verbandsmitglieder für nicht einziehbare Beiträge lässt sich mit Blick auf die oben aufgezeigten verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie angesichts der Tatsache, dass eine für eine derartige verbandsweite solidarische Haftung erforderliche Gruppenhomogenität nicht besteht, nur als überkommener „wasserverbandsrechtlicher Grundsatz“⁵⁸¹ rechtfertigen.

⁵⁷⁷ Vgl. *Bolle*, Die verursachergerechte Verteilung von Abwasserentsorgungskosten, S. 20.

⁵⁷⁸ So etwa ausdrücklich § 19 Abs. 1 RuhrV-Sa.

⁵⁷⁹ So für die „Gemeinkosten“ § 8 Abs. 4 LINEG-VR, für die Verwaltungskosten Ziff. E.1.-3.WVER-VR, für „sonstige Gewässergütemaßnahmen“ 2.5. Abs. 3 LippeV-VR sowie § 26 RuhrV-Sa für die Kosten zur Ermittlung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse im Verbandsgebiet; ähnlich auch Ziff. 1.3. ErftV-VR, wo für Verwaltungskosten auf die „gewogenen Umsätze“ abgestellt wird; diese ergeben sich aus der Summe der Einnahmen und Ausgaben, wobei Personalkosten sechsfaches Gewicht erhalten, vgl. hierzu OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98.

⁵⁸⁰ So ausdrücklich § 10 Abs. 4 WVER-Sa, Ziff. 2.4. WVER-VR, Abschn. 1.1.Abs. 3 S. 1 EmscherG-VR, Abschn. 1.1. Abs. 3 S. 1 LippeV-VR.

⁵⁸¹ BVerfG, Urt. v. 29.07.1959, Az.: 1 BvR 394/58, BVerfGE 10.89, 115.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

5.2.2 Praxis der Verbände und rechtliche Bewertung

Die Praxis der Verbände bei der Beitragsgruppenbildung ist überraschend unterschiedlich und vielgestaltig.

5.2.2.1 Beitragsgruppenbildung anhand der Verbandsaufgaben

Teilweise bilden die Verbände die Beitragsgruppen entsprechend den Aufgaben des Verbandes. Dies sind insbesondere die LINEG (§ 3 LINEG-VR), der Niers- (§ 3 Abs. 1 S. 1 NiersV-Sa, 1.2. NiersV-VR) und der Ruhrverband (§§ 19-26 RuhrV-Sa) sowie mit Einschränkungen der Wupperverband (§ 3 Abs. 1 WupperV-Sa) und der Wasserverband Eifel-Rur (§ 2 Abs. 1 WVER-Sa)⁵⁸². Dabei wird jedoch nicht für jede Position des gesetzlichen Aufgabenkatalogs eine eigene Beitragsgruppe eingerichtet, sondern es werden häufig verwandte oder zusammenhängende Aufgabenbereiche zu einer Beitragsgruppe zusammengefasst. So bilden beispielsweise bei dem Niersverband die Abwasserbeseitigung und die Abfallbeseitigung eine Beitragsgruppe (1.2. a)), ebenso wie die Regelung des Grundwasserstandes und der Ausgleich der negativen Folgen von Einwirkungen der Mitglieder auf den Grundwasserstand (1.2.b)). Die Veranlagungsregeln des Wasserverbandes Eifel-Rur (B. BG 1 – BG 3) und die der LINEG (§ 3) teilen sämtliche Verbandsaufgaben auf drei (WVER) bzw. vier (LINEG) Beitragsgruppen auf.

Derartige Zusammenfassungen sind rechtlich zulässig. Insbesondere ist die gesetzliche Regelung nicht in der Weise zwingend, dass für jede Verbandsaufgabe eine eigene Beitragsgruppe eingerichtet werden müsste. Die Verbandsgesetze beschränken sich vielmehr darauf, das „Ob“ der Beitragsgruppenbildung sowie das maßgebliche Kriterium für die Beitragsgruppenbildung – die Aufgaben des Verbandes – vorzugeben. Im Übrigen bestehen zum einen teilweise erhebliche Überschneidungsbereiche zwischen den einzelnen Aufgaben, zum anderen gibt es trotz nahezu identischer gesetzlicher Aufgabenkataloge erhebliche Unterschiede zwischen den Verbänden in Bezug auf die tatsächlichen Tätigkeitsschwerpunkte und damit die Höhe der für die einzelnen Aufgabenbereiche jeweils anfallenden Kosten. Beide Aspekte sprechen in teleologischer Hinsicht für ein gewisses Organisationsermessen des Verbandes hinsichtlich der konkreten Anzahl an Beitragsgruppen und der exakten Grenzziehung zwischen diesen Gruppen.

Dies schließt jedoch nicht nur die Möglichkeit zur Zusammenfassung einzelner Aufgabenbereiche ein, sondern umfasst auch umgekehrt die Bildung weiterer Untergruppen und Untergliederungen. So wird etwa bei dem Wupperverband die Aufgabe der Abwasserbeseitigung auf drei verschiedene Beitragsgruppen aufgeteilt („Direkeinleiter“, „Niederschlagswasser“ sowie „Schmutz- und Mischwasserbehandlung und Abwasserabgabe Schmutzwasser“), die Gewässerunterhaltung auf zwei verschiedene Beitragsgruppen („Erschwerer“ und „Gemeinden für seitliches Einzugsgebiet“), § 3 Abs. 1 WupperV-Sa.

5.2.2.2 Anlagenbezogene Beitragsgruppenbildung

Andere Verbände, namentlich die Emschergenossenschaft (Abschn. 2.1-2.5 EmscherG-VR), der Lipperverband (Abschn. 2.1-2.5 LippeV-VR) und der Erftverband (1.1 ErftV-VR)⁵⁸³, gehen

582 Die Veranlagungsregeln des Wasserverbandes Eifel-Rur knüpfen zwar bei der Beitragsgruppenbildung zum Teil auch an die Anlagen des Verbandes an, stellen jedoch in den Veranlagungsregeln einen deutlichen Bezug zu den jeweiligen Aufgaben des Verbandes her, vgl. Ziff. B. WVER-VR.

583 Einen Sonderfall stellt außerdem die gesetzlich vorgegebene Vorwegbelastung der Bergwerkseigentümer in einer separaten Beitragsabteilung § 37 Abs. 1 S. 3 ErftVG dar.

bei der Bildung der Beitragsgruppen überwiegend von den konkreten Anlagen und Maßnahmen des Verbandes aus.⁵⁸⁴

Dies bietet auf den ersten Blick den Vorteil, dass ein direkter Zusammenhang zu den ebenfalls anlagenbezogenen Einzelplänen des Verbandes besteht. In der Regel, namentlich dort, wo die einzelne Verbandsanlage nur der Erfüllung einer einzigen Verbandsaufgabe dient, ergeben sich im Ergebnis keine Unterschiede zu einer aufgabenbezogenen Beitragsgruppenbildung. Anders ist dies jedoch dann, wenn eine Anlage mehreren Aufgaben dient. Eine anlagenbezogene Beitragsgruppenbildung führt in diesen Fällen im Ergebnis zu einer anderen Zusammensetzung der Beitragsgruppen, als dies bei einer Beitragsgruppenbildung anhand der Aufgaben der Fall wäre. Nach Letzterer wären die Kosten für eine Anlage, die der Erfüllung verschiedener Aufgaben dient, aufzuteilen und sodann den beteiligten Beitragsgruppen zuzuweisen.

Weil es den Verbänden jedoch wie dargelegt im Rahmen ihres Organisationsermessens freistehet, ähnliche oder verwandte Aufgabenbereiche zu einer Beitragsgruppe zusammenzufassen oder innerhalb einer Beitragsgruppe weitere Untergruppen zu bilden, und eine Zusammenfassung ferner insbesondere dann nahe liegt, wenn dieselben Anlagen der Erfüllung mehrerer Aufgaben dienen, umgekehrt eine getrennte Betrachtung nahe liegt, wenn dies gerade nicht der Fall ist, erweist sich auch eine Beitragsgruppenbildung auf der Basis der Verbandsanlagen im Ergebnis als rechtlich zulässig.

5.2.2.3 Beitragsgruppenbildung anhand „personaler Kriterien“

Einen Sonderfall stellt die Beitragsgruppenbildung des Aggerverbandes dar. Diese soll zwar laut § 3 Abs. 1 S. 2 AggerV-Sa „in Anlehnung an die in § 2 Abs. 1 Nrn. 1 bis 9 AggerVG aufgeführten Aufgabenbereiche“ erfolgen. Tatsächlich setzen die Beitragsgruppen jedoch nicht an den Verbandsaufgaben selbst, sondern an bestimmten Verhaltensweisen, Eigenschaften oder Pflichten der jeweiligen Mitglieder an und sind dementsprechend personal formuliert: Beitragsgruppen sind nach den Veranlagungsregeln Wasserkraftnutzer (Nr. 1), Abwassereinleiter (Nr. 2), Wasserentnehmer (Nr. 3), Gewässerunterhaltungspflichtige (Nr. 4), Eigentümer sonstiger Anlagen (Nr. 5), Ausgleichspflichtige (Nr. 6), Trinkwasserabnehmer (Nr. 7) und RÜB-Betreiber (Nr. 8).

Anders als bei der Einteilung der Mitgliedergruppen besteht hier zwar ein mehr oder weniger deutlicher Bezug zu einzelnen Verbandsaufgaben. Augenfällig ist dies etwa bei den Gewässerunterhaltungspflichtigen oder den Ausgleichspflichtigen. Gleichwohl ergibt sich auf diese Weise eine andere Einteilung, als dies bei einer Differenzierung nach den Verbandsaufgaben der Fall wäre. Dies folgt deutlich aus Ziff. 1.4 AggerV-VR, wo die Beziehungen der Beitragsgruppen zu den einzelnen Aufgaben des Verbandes im Einzelnen aufgeschlüsselt werden. Zwar ist teilweise, etwa im Bereich der Abwasserbeseitigung, nur eine Beitragsgruppe an einer Aufgabe beteiligt, sodass sich hier im Ergebnis kein Unterschied zu einer aufgabenbezogenen Beitragsgruppenbildung ergibt. In anderen Fällen jedoch, etwa der Regelung des Wasserabflusses oder der Unterhaltung und Renaturierung oberirdischer Gewässer, sind jeweils bis zu sechs verschiedene Beitragsgruppen betroffen. Dies zeigt, dass die Verbandsaufgaben selbst hier nicht das entscheidende Kriterium für die Beitragsgruppenbildung sind.

Zwar findet auch bei den übrigen Verbänden zum Teil eine Unterverteilung innerhalb der Beitragsgruppe statt. Dies folgt schon daraus, dass unter Umständen für verschiedene Mitglieder

584 Entsprechende Ansätze enthalten auch die WVER-VR (vgl. Ziff. B. BG 1, 1.1 und 1.2).

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

unterschiedliche Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe gefunden werden müssen, was logisch zunächst eine Unterverteilung der umzulegenden Summe voraussetzt.

Relevanz hat die Bildung der Beitragsgruppen jedoch insbesondere auch für die Ausfallhaftung für durch Rechtsbehelf oder Entscheidung des Vorstands entstandene Minderbeiträge (§ 27 Abs. 5 AggerVG). Während diese Ausfälle nach der gesetzgeberischen Vorgabe von allen an einer Verbandsaufgabe Beteiligten getragen werden sollen, sind dies bei dem Aggerverband nur noch Angehörige einer bestimmten Gruppe, z. B. Wasserkraftnutzer oder Wasserentnehmer.

Weil jedoch zum einen auch die „personale“ Beitragsgruppenbildung zumindest Bezüge zu den Verbandsaufgaben aufweist und zum anderen auch im Fall einer aufgabenorientierten Beitragsgruppenbildung wiederum durch die zulässige Zusammenfassung von Beitragsgruppen einerseits und die Bildung von Beitragsuntergruppen andererseits vergleichbare Unterteilungen erzielt werden können, ist auch diese Beitragsgruppenbildung trotz der Entfernung von dem gesetzlichen Leitbild noch als rechtlich zulässig anzusehen.

5.3 Spitzabrechnung oder Solidarprinzip

5.3.1 Beschreibung der Prinzipien

Für die Umlage des Beitragsbedarfs innerhalb der verschiedenen Beitragsgruppen bestehen grundsätzlich zwei verschiedene Möglichkeiten: Entweder wird der Beitragsbedarf aller Anlagen und Maßnahmen, die der Erfüllung der jeweiligen Verbandsaufgabe dienen, verbandsweit zusammengerechnet, und dieser Gesamtaufwand wird sodann auf die Mitglieder nach einem einheitlichen Beitragsschlüssel verteilt (genossenschaftliche oder solidarische Veranlagung). Die andere Möglichkeit besteht darin, den Beitragsbedarf einer einzelnen Anlage oder Maßnahme nur gegenüber den Mitgliedern zu erheben, die Vorteile von dieser Anlage oder Maßnahme haben oder die entsprechenden Kosten verursacht haben (Einzel- oder Spitzabrechnung).⁵⁸⁵

5.3.2 Interessenlage

Eine Veranlagung der Mitglieder nach dem Solidarprinzip führt zu einer relativen Vergleichmäßigung der Verbandsbeiträge, das heißt pro Einheit des gewählten Wahrscheinlichkeitsmaßstabs (z. B. m³ Abwasser – gleiche Abwasserbeschaffenheit vorausgesetzt) fällt verbandsweit derselbe Beitrag an. Bestehende Unterschiede, ob technisch-anlagenbezogen oder geographisch, werden je nach Wahl des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs eingebettet. Durch eine verbandsweite Umlage etwa der Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie der damit einhergehenden versicherungsmäßigen Umverteilung des Ausfall- und Gewährleistungsriskos wird die Beitrags Höhe verstetigt. Zu einer Vergleichmäßigung kommt es ferner durch eine gleichmäßige Partizipation an Fördergeldern und Zuschüssen sowie an Baupreisschwankungen.

Eine Einzelabrechnung führt demgegenüber zu einer stärkeren Annäherung der individuellen Beitragslast an die durch das jeweilige Mitglied tatsächlich verursachten Kosten bzw. die individuell gezogenen Vorteile. Damit genügt sie eher dem aus dem Grundsatz der Abgabengerechtigkeit folgenden Differenzierungsgebot. Mit der erforderlichen Kostenzurechnung kann

⁵⁸⁵ Vgl. zur Beschreibung der Prinzipien OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 40 ff.; OVG NRW, Urt. v. 23.11.1990, Az.: 9 A 354/87, UA. S. 28 ff.; Schulz, ZFW 1999, 148, 148.

jedoch zugleich auch ein erhöhter Verwaltungsaufwand einhergehen. Außerdem kann es im Einzelfall vor allem in ländlichen Gebieten zu hohen „Beitragsspitzen“ kommen.⁵⁸⁶

Die Entscheidung, ob bei der Beitragsveranlagung spitz oder solidarisch abgerechnet wird, kann für die einzelnen Mitglieder erhebliche Unterschiede zur Folge haben.⁵⁸⁷

5.3.3 Rechtliche Vorgaben

Eine umfassende Regelung der Frage, ob die Beiträge genossenschaftlich oder anlagen- bzw. maßnahmenbezogen zu erheben sind, enthalten die Verbundgesetze nicht. Auch aus der Regelung des Beitragsmaßstabs lässt sich insoweit nichts ableiten. Sie verhält sich überhaupt nicht zu dieser Frage: Der Beitragsmaßstab dient erst der Umlage der maßgeblichen Teilsumme auf die Mitglieder; bei der Frage aber, ob die Veranlagung solidarisch oder spitz zu erfolgen hat, geht es (noch) um die Ermittlung eben dieser Teilsumme.

Allerdings findet sich in den mit Wirkung zum 07.03.1995 eingefügten⁵⁸⁸ Vorschriften des § 34 Abs. 1 S. 4 ErftVG sowie des § 26 Abs. 1 S. 3 Eifel-RurVG die Vorgabe, dass für die Berechnung der Beitragslast für die Durchführung der Aufgaben auf dem Gebiet der Abwasserbeseitigung die Kosten sämtlicher zur Durchführung erforderlichen Unternehmen zusammengefasst werden können. Hier wird also dem Gesetzeswortlaut nach für die Aufgabe der Abwasserbeseitigung explizit eine solidarische Veranlagung für zulässig erklärt und dem Verband insoweit ein Ermessen („können“) eingeräumt. Dies legt den Umkehrschluss nahe, dass eine solche solidarische Veranlagung bei den übrigen Verbandsaufgaben ausgeschlossen ist, hier also spitz abgerechnet werden muss. Darüber hinaus könnte man folgern, dass, wenn ErftVG und Eifel-RurVG ausdrücklich die Möglichkeit der solidarischen Veranlagung für eine bestimmte Verbandsaufgabe vorsehen, diese Möglichkeit durch die anderen Verbundgesetze gerade nicht eröffnet werden sollte, hier also generell nur eine Spitzabrechnung zulässig ist. Beide Umkehrschlüsse sind jedoch im Ergebnis unzutreffend:

Nach der Begründung der Landesregierung sollte mit der Einführung der entsprechenden Regelungen „ein fakultatives genossenschaftliches Beitragsbemessungsprinzip eingeführt“ werden, indem dem Verband durch die „Stärkung des genossenschaftlichen Handelns“ die Möglichkeit eröffnet werden sollte, nach Übergangsfristen die Kosten sämtlicher dem Verband obliegenden Aufgaben auf dem Gebiet der Abwasserbeseitigung für die Berechnung der Beitraglast heranzuziehen und die Mitglieder nach einem einheitlichen Maßstab zu veranlagen.⁵⁸⁹

Bereits nach der bisherigen Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen vor der Gesetzesänderung stand es allerdings im Ermessen des Verbandes, ob er solidarisch oder anlagen- bzw. maßnahmenbezogen abrechnen wollte.⁵⁹⁰ Hätte der Gesetzgeber mit der Neuregelung abweichend hiervon eine solidarische Veranlagung für alle anderen Aufgabenbereiche ausschließen wollen, so hätte dies gerade nicht die beabsichtigte „Stärkung des genossenschaftlichen Handelns“,⁵⁹¹ zur Folge gehabt, sondern vielmehr dessen Schwächung.⁵⁹² Wäre der Gesetzgeber wiederum davon ausgegangen, dass die bisherige Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen

586 Schulz, ZfW 1999, 148, 149.

587 Nach Treffer, KStZ 1995, 184, 186, liegt die Schwankungsbreite etwa im Bereich der Abwasserbeseitigung bei bis zu 30 % an Mehr- oder Minderaufwendungen.

588 Gesetz zur Änderung und Ergänzung wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften vom 07.03.1995, GVBl. NRW S. 248.

589 LT-Drs. 11/7653, S. 4, 183, 204.

590 OVG NRW, Urt. v. 23.11.1990, Az.: 9 A 354/87, UA. S. 28 ff.

591 LT-Drs. 11/7653, S. 183 (ErftVG); LT-Drs. 11/7653, S. 204 (Eifel-RurVG).

592 OVG NRW, Urt. V. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2002, 224, 226.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

unzutreffend war und abweichend hiervon vor der Neuregelung allein die Spitzabrechnung zulässig gewesen ist, so hätte ein Hinweis auf die vermeintlich fehlerhafte Rechtsprechung in der Gesetzesbegründung nahe gelegen.⁵⁹³ Dies spricht dafür, dass die Neuregelung in ErftVG und Eifel-RurVG lediglich deklaratorischen Charakter hat und an dem bestehenden Ermessensspielraum nichts geändert werden sollte.⁵⁹⁴

Auch für die Rechtslage bei den anderen Verbänden lässt sich hieraus nichts ableiten. Bereits aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Ermessensspielraum der übrigen Verbände durch die Änderung des ErftVG und des Eifel-RurVG keinesfalls verringert werden sollte. Die Tatsache, dass die Neuregelung lediglich in das ErftVG und in das Eifel-RurVG eingefügt wurde, erklärt sich vielmehr mit Blick auf die Veranlagungspraxis der Verbände: So waren (und sind) diese beiden Verbände die einzigen, die im Bereich der Abwasserbeseitigung grundsätzlich anlagenbezogen abrechnen,⁵⁹⁵ sodass gerade hier ein entsprechender deklaratorischer Hinweis nahe lag.

Abweichend hiervon hat das VG Arnsberg in einer Entscheidung aus dem Jahr 2000 offensichtlich eine grundsätzliche Pflicht zu einer solidarischen Umlage aus dem Wesen des Verbandsbeitrags als Verbandslast hergeleitet.⁵⁹⁶ Mit einer anlagenbezogenen Veranlagung würde letztlich kein Beitrag im Sinne einer Verbandslast mehr erhoben, sondern ein Kostenerstattungsanspruch geltend gemacht.⁵⁹⁷ Die Rechtsnatur des Verbandsbeitrags zwingt jedoch nicht zu einer Pauschalierung oder zu einer verbandsweiten Zusammenfassung sämtlicher Kostenpositionen in den jeweiligen Beitragsgruppen. Insbesondere aus dem Legitimationsgrund für die Erhebung einer Verbandslast, der gruppenbezogenen Verantwortlichkeit oder dem gruppenbezogenen Vorteil, lässt sich keine entsprechende Vorgabe herleiten.

Eine Pflicht zur solidarischen Veranlagung folgt auch nicht aus dem Wesen der Genossenschaft oder aus einem ungeschriebenen genossenschaftlichen Prinzip. Denn eine solidarische Veranlagung ist – anders etwa als die anteilige Haftung für nicht einziehbare Beiträge nach § 27 Abs. 5 S. 2 LippeVG – in den maßgeblichen Verteilungsregelungen der §§ 26 f. LippeVG gerade nicht als ausschließlich zulässige Umlageform kodifiziert worden.⁵⁹⁸

Nach Treffer⁵⁹⁹ soll sich schließlich eine Pflicht zur solidarischen Veranlagung speziell für die Abwasserbeseitigung aus der Verlagerung dieser Aufgabe von den Gemeinden auf die Wasserverbände durch das Gesetz zur Änderung des Landeswassergesetzes vom 14. März 1989 ergeben⁶⁰⁰. Die hierdurch ermöglichte flussgebietsbezogene und auf den Vorfluter als Einheit abstellende Betrachtungsweise diene insbesondere der Entschärfung der Interessengegensätze zwischen Ober- und Unterliegern.⁶⁰¹ Die Änderung des Landeswassergesetzes Nordrhein-Westfalen betrifft jedoch allein den Aspekt der Zuständigkeit.⁶⁰² Eine wie auch immer geartete Vorgabe für die Verteilung der daraus resultierenden Beitragslast des Verbandes auf seine

593 Vgl. VG Köln, Urt. v. 28.11.2000, Az.: 14 K 1156/98, UA. S. 9.

594 VG Köln, Urt. v. 28.11.2000, Az.: 14 K 1156/98, UA. S. 9.

595 Vgl. Ziff. D. BG 1, 1.1 WVER-VR und Ziff. 4.8 ErftV-VR; dieser Umstand ist historisch begründet: In beiden Fällen waren bei der Verbandsgründung bereits kommunale Abwasserbehandlungsanlagen oder Anlagen in der Trägerschaft bestehender Abwasserverbände vorhanden. Durch eine Einzelabrechnung sollten insbesondere bei der Übernahme dieser Anlagen durch den Verband eine gerechte Verteilung der Investitionskosten erreicht und bestehende Unterschiede hinsichtlich des bestehenden Modernisierungsgrades und der Restverschuldung berücksichtigt werden, vgl. Schulz, ZfW 1999, 148, 150 f.

596 VG Arnsberg, Urt. v. 30.06.2000, Az.: 13 K 2003/99, www.justiz.nrw.de, Rn. 41 f.

597 VG Arnsberg, Urt. v. 30.06.2000, Az.: 13 K 2003/99, www.justiz.nrw.de, Rn. 41 f.

598 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2002, 224, 226 (zum ErftVG).

599 Treffer, KStZ 1995, 184.

600 GVBl. NRW, S. 194.

601 Treffer, KStZ 1995, 184, 185 f.

602 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, www.justiz.nrw.de, Rn. 45.

Mitglieder ist hierdurch nicht erfolgt.⁶⁰³ Sie wäre auch mit Blick auf die klare Aufgabenteilung zwischen dem LWG, in dem das materielle Wasserrecht geregelt ist, und den Verbandsgesetzen, die als Verwaltungsorganisationsrecht das Verhältnis des Verbandes zu seinen Mitgliedern regeln, systematisch verfehlt.⁶⁰⁴

Gegenteiliges lässt sich auch nicht aus dem zu der Zuständigkeitsänderung ergangenen Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen⁶⁰⁵ ableiten.⁶⁰⁶ Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung gerade betont, dass „Gesichtspunkte einer vernünftigen Kostenregelung“ für die Beurteilung der Sachgerechtigkeit der Aufgabenübertragung ohne Belang sind und diese nicht rechtfertigen können.⁶⁰⁷

Zwar erwähnt der VerfGH NRW tatsächlich, dass die Verantwortlichkeit des Wasserverbandes für ein ganzes Flusseinzugsgebiet und die damit verbundene auf den Vorfluter als Einheit abstellende Betrachtungsweise zu einer Entschärfung der Interessengegensätze zwischen Ober- und Unterliegern führe.⁶⁰⁸ Die maßgeblichen und das Urteil, dass die gesetzgeberische Entscheidung zur Verlagerung der Zuständigkeit für die Aufgabe „Abwasserbeseitigung“ vertretbar war, letztlich tragenden Gründe sind aber solche des Allgemeinwohls, namentlich das Interesse an einer ordnungsgemäßen, der verfassungsrechtlichen Wertung des Art. 29a LVerf NRW entsprechenden Wasserbewirtschaftung und einer unter Gesundheits- und Umweltschutzgesichtspunkten möglichst optimalen Entsorgung der anfallenden Schmutzwässer.⁶⁰⁹ Für die Verteilung des dem Verband dabei entstehenden Aufwands sind diese Allgemeinwohlgründe ohne Aussagekraft.⁶¹⁰ Denn die maßgeblichen verbandsrechtlichen Verteilungsregeln nehmen – wie dargelegt – die ganzheitliche Betrachtung des Vorfluters gerade nicht auf, indem sie für die Aufgabe der Abwasserbeseitigung allein eine solidarische Veranlagung für zulässig erklären. Vielmehr hat der Gesetzgeber umgekehrt bei der Neufassung der Verbandsgesetze im Jahr 1995 für das ErftVG und das Eifel-RurVG eine solidarische Veranlagung ausdrücklich als lediglich ein mögliches Veranlagungssystem festgelegt. Vor diesem Hintergrund verbietet sich eine Auslegung dahin, der Gesetzgeber erachte seit der Übertragung der Aufgabenzuständigkeit für die Abwasserbeseitigung auf die Verbände im Jahr 1989 insoweit ausschließlich eine solidarische Umlage als zulässig.⁶¹¹ Die Entscheidung, ob solidarisch oder anlagenbezogen veranlagt wird, steht somit grundsätzlich im Ermessen des Verbandes.⁶¹²

603 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, www.justiz.nrw.de, Rn. 45.

604 Zwar trifft das LWG zum Teil ausdrücklich Regelungen über die Verteilung des Aufwands (z. B. §§ 88, 89 Abs. 3, 92, 103, 107 Abs. 1 S. 1 LWG); dies ist jedoch zum einen gerade für die Aufgabe der Abwasserbeseitigung nicht der Fall, zum anderen unterscheidet das Gesetz in diesen Fällen streng zwischen der Aufwandsverteilung nach dem LWG und dem autonomen Veranlagungssystem des Verbandes. Im Regelfall stellt das LWG die Entscheidung, ob die Umlage nach den Regelungen des LWG oder aber im Rahmen der Beitragserhebung des Verbandes erfolgen soll, in das Ermessen des Verbandes (vgl. § 92 Abs. 2 S. 3 LWG (i.V.m. § 89 Abs. 3 S. 2 LWG)).

605 VerfGH NRW, Urt. v. 17.12.1990, Az.: VerfGH 2/90, NWVBI. 1991, 187 ff.

606 So aber *Treffer*, KStZ 1995, 184, 185 f.

607 VerfGH NRW, Urt. v. 17.12.1990, Az.: VerfGH 2/90, NWVBI. 1991, 187, 188.

608 VerfGH NRW, Urt. v. 17.12.1990, Az.: VerfGH 2/90, NWVBI. 1991, 187, 188.

609 VerfGH NRW, Urt. v. 17.12.1990, Az.: VerfGH 2/90, NWVBI. 1991, 187, 189.

610 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, www.justiz.nrw.de Rn. 45.

611 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBI. 2002, 224, 226.

612 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 40; OVG NRW, Urt. v. 14.04.2005, Az.: 20 A 972/04, UA. S. 6; grundlegend: OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBI. 2002, 224, 226 f.; OVG NRW, Urt. v. 23.11.1990, Az.: 9 A 354/87, UA. S. 28 ff.; VG Köln, Urt. v. 28.11.2000, Az.: 14 K 1156/98, UA. S. 8; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.07.1995, Az.: 5 K 3691/92, UA. S. 15 ff.; Schulz, ZfW 1999, 148, 152 ff.

5.3.4 Grenzen des Wahlrechts

Dieses Ermessen ist jedoch nicht schrankenlos. Hinsichtlich der Grenzen des Ermessens ist zu differenzieren zwischen denjenigen für eine solidarische Veranlagung und denen für eine Einzelveranlagung.

5.3.4.1 Grenzen für eine solidarische Veranlagung

Nach der Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen sollen eine solidarische Veranlagung unzulässig und eine Einzelveranlagung geboten sein, „wenn eine Schädigung und damit eine Maßnahme des Verbandes erkennbar nur von einzelnen Mitgliedern verursacht werden. Dann ist es geboten, allein die jeweiligen Verursacher mit den dadurch entstandenen Kosten zu belasten, weil die Maßnahme kein Bestandteil des Gesamtwerkes ist und nicht der Solidargemeinschaft der Schädiger zugutekommt“.⁶¹³

Dieser Ansatz ist präzisierungsbedürftig: Eine Einzelveranlagung ist hiernach nicht bereits dann geboten, wenn ein *konkretes Verbandsunternehmen* von einem Mitglied oder wenigen Mitgliedern verursacht wird, etwa dergestalt, dass an eine Abwasserbehandlungsanlage nur ein Mitglied oder wenige Mitglieder angeschlossen sind. Erzeugen die übrigen Mitglieder der Beitragsgruppe ihrerseits durch ein ähnliches Verhalten oder eine identische Pflichtenstellung einen vergleichbaren Handlungsbedarf und auch vergleichbare Kosten, hält sich die Kostenverursachung ohne Weiteres im Rahmen der Solidargemeinschaft. Allein die Frage, wie vielen Mitgliedern das konkrete Verbandsunternehmen dient, ist insofern irrelevant, solange die übrigen Mitglieder einen identischen Bedarf haben. Gemeint ist vielmehr das Bestehen eines Sonderinteresses oder Sonderbedarfs, das heißt, das Verursachen eines Verbandsunternehmens durch ein singuläres schädigendes Verhalten oder einen besonderen Leistungsbedarf, der seiner Art nach deutlich über das übliche Maß hinausgeht und besondere Maßnahmen auf Seiten des Verbandes erforderlich macht.⁶¹⁴ Dies ergibt sich letztlich aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz und dem hieraus folgenden Gebot, nichts wesentlich Ungleicher willkürlich gleich zu behandeln.⁶¹⁵ Ausdrückliche Regelungen für die Veranlagung von Sonderinteressen finden sich etwa in § 26 NiersV-Sa, § 25 RuhrV-Sa, Abschn. 4 LippeV-VR, Abschn. 4 EmscherG-VR, Art. 19a WupperV-VR oder Ziff. 6.5 AggerV-VR.

Den einzigen quantitativen Ansatzpunkt aus der wasserverbandsrechtlichen Rechtsprechung, ab wann eine Verbandsleistung derart wenigen Mitgliedern zuteil wird, dass eine Einzelveranlagung geboten ist, enthält ein Urteil des VG Arnsberg, indem eine gesonderte Umlage der Kosten für Regenrückhaltebecken für zulässig erklärt wurde, weil verbandsweit lediglich knapp 4 % der Niederschlagswasserbehandlungsanlagen mit zusätzlichen Regenrückhaltebecken versehen seien und diese damit als „Sondervorteil“ angesehen werden durften.⁶¹⁶

Auch eine Einzelveranlagung kommt in diesen Fällen jedoch nur dann in Betracht, wenn die Tätigkeit des Verbandes noch von dem gesetzlichen Aufgabenkatalog gedeckt ist. Andernfalls ist ein Tätigwerden des Verbandes nur bei einer Auftragsübernahme im Sinne von § 2 Abs. 4

613 OVG NRW, Urt. v. 25.05.1987, Az.: 3 A 1100/85, ZfB 1988, 96.; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.07.1995, Az.: 5 K 3691/92, UA. S. 17; vgl. auch Schulz, Zfw 1999, 148, 153.

614 Vgl. VG Arnsberg, Urt. v. 03.12.1999, Az.: 13 K 4382/98, UA. S. 19 ff.

615 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 57 f.; für das Kommunalabgabengesetz: OVG NRW, Urt. v. 18.03.1996, Az.: 9 A 384/93, StGr 1996, 337, 337 f.

616 VG Arnsberg, Urt. v. 03.12.1999, Az.: 13 K 4382/98, UA. S. 20 ff.; im Kommunalabgabengesetz gilt, dass nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ungleicher Sachverhalte insbesondere dann nicht anzunehmen ist, solange nicht mehr als 10 v. H. der von einer Abgabengesetzung betroffenen Fälle dem Typ widersprechen, vgl. BVerwG, Urt. v. 01.08.1986, Az.: 8 C 112.84, NVwZ 1987, 231; Quaas, KStZ 2000, 181, 183.

LippeVG möglich. Die hierbei entstehenden Kosten trägt jeweils der Auftraggeber, § 2 Abs. 4 S. 2 LippeVG.

Im Kommunalabgabengesetz gibt es eine ähnliche Fragestellung: Bei der Gebührenerehebung für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen steht es nach ständiger Rechtsprechung im Ermessen der Gemeinde, ob sie technisch getrennte Entsorgungssysteme abgabenrechtlich zusammenfasst oder nicht. Hier sehen Bundesverwaltungsgericht⁶¹⁷ und OVG NRW⁶¹⁸ dieses Organisationsermessen allein als durch das Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG begrenzt an.⁶¹⁹ Danach können nur Anlagen, die hinsichtlich ihrer Arbeitsweise und ihres Arbeitsergebnisses schlechterdings unvergleichbar sind, nicht zu einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung zusammengefasst werden.⁶²⁰ Dieser Ansatz, der maßgeblich auf die technische Vergleichbarkeit abstellt, lässt sich wohl nicht uneingeschränkt auf das Wasserverbandsrecht übertragen. Bestehende technische Unterschiede können gegebenenfalls Sonderregelungen, insbesondere Übergangsfristen, für eine solidarische Veranlagung erforderlich machen, stehen einer solchen aber nicht dauerhaft entgegen. Im Regelfall ausgeschlossen ist eine solidarische Veranlagung jedoch dann, wenn die technischen Unterschiede auf verschiedene Funktionen der einzelnen Anlagen beruhen. Je nach Aufgabe und Art des zugewandten Vorteils kommt es im Einzelfall jedoch nicht einmal hierauf an: So hat das VG Arnsberg ausgeführt, es sei für das Mitglied irrelevant, ob der Verband im Rahmen der Abwasserbeseitigung an einem Übergabepunkt ein Klärwerk oder lediglich eine Ersatzmaßnahme, hier ein Pumpwerk, betreibe. Der Mitgliedervorteil bestehe hier nicht in der tatsächlichen Reinigung des Abwassers, sondern darin, dass der Verband die rechtliche Verantwortung für die Abwasserbehandlung übernehme, und sei damit unabhängig davon, ob an dem Übergabepunkt tatsächlich eine Abwasserbehandlung oder lediglich eine Weiterleitung erfolge.⁶²¹

5.3.4.2 Grenzen für eine Einzelveranlagung

Fraglich ist, ob sich auch für eine Einzelveranlagung rechtliche Grenzen ergeben.

5.3.4.2.1 Solidaritätsprinzip

Aus dem solidarischen oder genossenschaftlichen Prinzip lässt sich nicht nur keine Pflicht zur solidarischen Veranlagung herleiten; mangels entsprechender gesetzlicher Regelung im Rahmen der Vorschriften über die Beitragsveranlagung schränkt es nicht einmal den bestehenden Entscheidungsspielraum des Verbandes ein und bildet insofern keine Grenze für die Ermessensentscheidung zugunsten einer Einzelveranlagung.

Zwar führt auch das VG Köln aus, dass das aus der Abgabengerechtigkeit folgende Differenzierungsgebot dann nicht mit dem Solidaritätsgedanken vereinbar sei, wenn die verschiedenen Beitragsgläubiger durch Gesetz oder Beschluss des Vorstands des Verbandes zu einer Gemeinschaft verbunden werden.⁶²² Dies setzt jedoch gerade die vorherige Bildung einer entsprechenden

617 BVerwG, Beschl. v. 07.07.1978, Az.: 7 B 18-124/78, VerwRspr. 30, 606, 607.

618 OVG NRW, Urt. v. 18.03.1996, Az.: 9 A 384/93, StGR 1996, 337, 337 f.; OVG NRW, Urt. v. 17.11.1975, Az.: 2 A 203/74, OGVE 31, 252, 255.

619 Ebenso *Pencereci*, LKV 1996, 365, 366; *Quaas*, KStZ 2000, 181, 182 f.

620 BVerwG, Beschl. v. 07.07.1978, Az.: 7 B 18-124/78, VerwRspr. 30, 606, 607; OVG NRW, Urt. v. 18.03.1996, Az.: 9 A 384/93, StGR 1996, 337, 337 f.; vgl. auch *Schröder*, Entwässerungsgebühren, S. 108 ff.; *Quaas*, KStZ 2000, 181, 182 f.; dies soll laut OVG NRW, Urt. v. 18.03.1996, Az.: 9 A 384/93, StGR 1996, 337, 337 f., bei zentraler und dezentraler Abwasserbeseitigung nicht der Fall sein, sodass diese zu einer Einrichtung zusammengefasst werden können; a. A. OVG Lüneburg, Urt. v. 22.09.1989, Az.: 9 L 57/89, Nds. Rpfl. 1990, 23, 23 f.

621 VG Arnsberg, Urt. v. 30.06.2000, Az.: 13 K 2003/99, www.justiz.nrw.de, Rn. 41 f.

622 VG Köln, Urt. v. 28.11.2000, 14 K 1156/98, UA. S. 11.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Einheit, das heißt die Entscheidung für eine solidarische Veranlagung durch den Verband, voraus, schränkt den entsprechenden Spielraum des Verbandes aber nicht ein.

5.3.4.2.2 Allgemeiner Gleichheitssatz

Als Ermessensgrenze für eine Entscheidung zugunsten einer Einzelabrechnung kommt allerdings der Gleichheitssatz in Betracht; dieser verbietet insbesondere eine willkürliche Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichen. So ist es denkbar, dass der Verband bei zwei Mitgliedern im Rahmen seines Bewirtschaftungsermessens trotz grundsätzlich identischer Ausgangsvoraussetzungen unterschiedliche und vor allem unterschiedlich kostenintensive Maßnahmen ergreift, er dabei aber nicht den Einzelinteressen des Mitglieds folgt, sondern übergeordneten Verbandsinteressen. Beispielsweise könnte der Verband, um die Gewässerqualität des Vorfluters insgesamt zu verbessern, an einer Stelle überobligationsmäßige Klärleistungen erbringen, während an anderen Stellen lediglich die wasserrechtlichen Mindestvorgaben erfüllt werden.⁶²³ Zwar folgt aus der Anerkennung eines Bewirtschaftungsermessens, dass solche Aspekte, zumal sie in der Regel schwer nachweisbar geschweige denn quantifizierbar sind, grundsätzlich vernachlässigt werden können. In Extremfällen scheint gleichwohl eine Ermessensreduzierung auf eine solidarische Veranlagung denkbar.

5.3.4.2.3 Verhältnismäßigkeitsprinzip

Als Grenze für eine Ermessensentscheidung zugunsten einer Einzelveranlagung kommt allerdings ein im Einzelfall mit der erforderlichen Kostenzurechnung verbundener unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand in Betracht. Diese Grenze dürfte jedenfalls dann erreicht sein, wenn die Kosten für die Ermittlung eines Sonderinteresses höher sind als der hierdurch bestimmte Beitragsanteil.

5.3.5 Praxis der Verbände

In der Praxis machen die Verbände von diesem Ermessen unterschiedlich und vielgestaltig Gebrauch.

So werden die Kosten zum Teil in einigen Beitragsgruppen (überwiegend) solidarisch umgelegt, in anderen wird dagegen spitz abgerechnet. Die Emschergenossenschaft etwa veranlagt in den Bereichen „Oberirdische Gewässer und Abwasserkanäle“ (Abschn. 2.1 EmscherG-VR) sowie „Abwasserbehandlungsanlagen und Klärschlammbehandlung“ (Abschn. 2.4 EmscherG-VR) im Grundsatz solidarisch; hinsichtlich der „Pumpwerke“ (Abschn. 2.3 EmscherG-VR) wird nach den Funktionen der einzelnen Pumpwerke differenziert und die Kosten für die Unterhaltung des Rheindeichs (Abschn. 2.2), für die auf einzelnen Kokereien im Verbandsgebiet betriebenen Entphenolungsanlagen (Abschn. 2.5) sowie die im Vermögensplan, Abschnitt Wiederherstellungsarbeiten, ausgewiesenen bergbaubedingten Kosten (Abschn. 3 EmscherG-VR) werden spitz zugerechnet.

Auch im Quervergleich unter den Verbänden finden sich Unterschiede hinsichtlich der Veranlagung in den unterschiedlichen Beitragsgruppen. Die Kosten im Bereich der Abwasserbeseitigung beispielsweise legen Aggerverband (Ziff. 3.1 AggerV-VR), Emschergenossenschaft (Abschn. 2.4 EmscherG-VR), Lipperverband (Abschn. 2.4 LippeV-VR), Niersverband (§ 23 NiersV-Sa, Nr. 7.3 ff.), Ruhrverband (§ 24 RuhrV-Sa, Abschn. V 1 bis V 3.2.1.2 RuhrV-VR) und Wupperverband (Art. 3 WupperV-VR) grundsätzlich solidarisch um; Erftverband (Ziff. 4.8 ErftV-VR), LINEG (§ 7 Abs. 1, § 22 LINEG-VR) und der Wasserverband Eifel-Rur (Ziff.

⁶²³ Vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 17.12.1990, Az.: VerfGH 2/90, NWVBl. 1991, 187, 189 f.

D 1.1 und D 2.1 WVER-VR) veranlagen insoweit anlagenbezogen. Insbesondere bei dem Wasserverband Eifel-Rur könnte dies historisch darin begründet sein, dass dieser noch relativ junge Verband durch Zusammenschluss von 24 Einzelverbänden entstanden ist,⁶²⁴ die hinsichtlich des Anlagenbestandes jeweils unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen aufwiesen.

Bei sämtlichen Verbänden finden sich ferner verschiedene Formen der Differenzierung innerhalb einzelner Beitragsgruppen: So wird etwa bei grundsätzlich solidarischer Veranlagung die Beitragslast für bestimmte Verbandsanlagen oder -maßnahmen spitz umgelegt. Im Bereich der Abwasserbeseitigung ist dies etwa häufig für die Kosten von Regenüberlauf- oder Regenrückhaltebecken der Fall, die in einem Verband teilweise von den Städten und Gemeinden, teilweise von dem Verband selbst betrieben werden, vgl. etwa Art. 4, 4a WupperV-VR.⁶²⁵ Teilweise wird bei der Beitragsveranlagung auch nach geographischen Kriterien differenziert: Der Lippeverband etwa legt einen Teil der Kosten für die oberirdischen Gewässer und Abwasserkanäle getrennt nach sechs Veranlagungsgebieten um, in denen die Beitragsumlage jeweils solidarisch erfolgt, Abschn. 2.2.1 Abs. 3 LippeV-VR. Auf diese Weise soll offenbar den unterschiedlichen hydrologischen Gegebenheiten in verschiedenen Einzugsgebieten Rechnung getragen werden. Teilweise erfolgt eine Differenzierung innerhalb einer Beitragsgruppe auch anhand unterschiedlicher Kostenarten: So wird etwa zwischen Betriebs- und Unterhaltungskosten einerseits und kalkulatorischen Kosten andererseits unterschieden. Der Lippeverband etwa rechnet im Rahmen der Abwasserbeseitigung zwar grundsätzlich solidarisch ab; dies gilt auch für die Betriebs- und Unterhaltskosten von Abwasserbehandlungsanlagen. Abweichend hiervon tragen die Abschreibungen und Zinsen für die erstmalige Errichtung einer Abwasserbehandlungsanlage jedoch allein die an diese Anlage angeschlossenen Abwassererzeuger, Abschn. 2.4 Abs. 2 LippeV-VR. Derartige Kombinationen tragen oft den Charakter eines Kompromisses zwischen den Mitgliedern, der häufig noch in den verschiedenen Ausgangssituations bei der Verbandsgründung oder bei der Übernahme einzelner Anlagen durch den Verband begründet ist.⁶²⁶ Aus ähnlichen Motiven heraus werden teilweise auch einzelne Anlagen aus der im Übrigen solidarischen Veranlagung ausgeklammert. So trifft etwa der Wasserverband Eifel-Rur wegen erheblicher fortbestehender Bauschulden für die Umlage der Kosten für die Olefalsperre und die Wehebachtalsperre eine Sonderregelung (Ziff. D 4.6 WVER-VR).

Bei den meisten Verbänden finden sich schließlich eher generalklauselartige Regelungen zu einer Einzelveranlagung für Sondermaßnahmen, das heißt für solche Maßnahmen, die allgemein lediglich dem Sonderinteresse oder Sonderbedarf einzelner Mitglieder dienen (vgl. Ziff. D. 6.21 WVER-VR, Abschn. 4 EmscherG-VR, § 24 LINEG-VR, Abschn. 4 LippeV-VR, § 26 Abs. 1 NiersV-Sa, §§ 20a, 25 RuhrV-Sa, Art. 19a, WupperV-VR).

5.4 Sondergesetzlich vorgegebener Verteilungsmaßstab

Ist auf diese Weise die relevante Teilsumme für die Beitragsverteilung ermittelt, stellt sich die Frage, wie diese auf die jeweiligen Mitglieder verteilt wird. Die Verbandsgesetze treffen insoweit keine Detailregelung, sondern beschränken sich darauf, die Leitlinien der Beitragsveranlagung festzulegen:⁶²⁷ Gemäß § 26 Abs. 1 S. 1 LippeVG verteilt sich die Beitragslast auf die

⁶²⁴ Gesetz über den Wasserverband Eifel-Rur (Eifel-Rur-Verbandsgesetz – Eifel-RurVG) vom 07.02.1990, GVBl. NRW.1990 S. 106.

⁶²⁵ Vgl. Schulz, ZfW 1999, 148, 151.

⁶²⁶ Schulz, ZfW 1999, 148, 150 f.

⁶²⁷ LT-Drs. 10/3918, S. 43 (LippeVG).

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Mitglieder im Verhältnis der mittelbaren oder unmittelbaren Vorteile, die sie von der Durchführung der Aufgaben des Verbandes haben oder zu erwarten haben, und der Kosten, die der Verband auf sich nimmt, um von ihnen herbeigeführte oder zu erwartende nachteilige Veränderungen im Verbandsgebiet zu vermeiden, zu vermindern, zu beseitigen oder auszugleichen oder ihnen obliegende Leistungen abzunehmen. Dabei spricht bereits die Verwendung des Singulärs in der amtlichen Überschrift („Beitragsmaßstab“) und der Gesetzesbegründung⁶²⁸ dafür, dass es sich hierbei nicht um unterschiedliche Beitragsmaßstäbe handelt, sondern um verschiedene Aspekte eines einheitlichen Beitragsmaßstabs, die der Verband zum letztlich maßgeblichen Beitragsmaßstab zusammenfügt.

5.4.1 Aspekte des Beitragsmaßstabs

Bereits die grammatischen Strukturen des § 26 Abs. 1 S. 1 LippeVG legt nahe, dass die Vorschrift zunächst zwei unterschiedliche Aspekte als maßgeblich für die Beitragsveranlagung ansieht: den des Vorteils der Mitglieder und den der Kosten des Verbandes.⁶²⁹ Die Kostenverursachung kommt sodann unter zwei Gesichtspunkten in Betracht, nämlich dem Entgegenwirken in Bezug auf von dem Mitglied ausgehende nachteilige Veränderungen und der Leistungsabnahme.⁶³⁰

5.4.1.1 Vorteile der Mitglieder

Der Begriff des Vorteils findet sich bereits im Rahmen der Mitgliedschaftsregelung. Jedoch können die dortigen Ausführungen nicht unbesehen auf den Vorteilsbegriff der Beitragsregelung übertragen werden. Dies liegt an der unterschiedlichen Funktion, die der Vorteilsbegriff hier und dort zu erfüllen hat. Bei der Mitgliedschaftsregelung dient er der Abgrenzung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern; bei der Beitragsregelung dient er der Verteilung der Beitragslast auf die einzelnen Mitglieder.

Dementsprechend genügt hier auch nicht die bloße Feststellung eines Vorteils, sondern der Vorteil muss quantifiziert und in Relation zu den Vorteilen der übrigen Mitglieder gesetzt werden.⁶³¹ Gleichwohl sind die Vorteilsbegriffe von Mitgliedschafts- und Beitragsregelung weitgehend identisch. Daher werden im Folgenden im Wesentlichen die bemessungsrelevanten Aspekte des Vorteilsbegriffs dargestellt, im Übrigen wird soweit möglich auf die Ausführungen im Rahmen der Mitgliedschaftsregelung verwiesen.

5.4.1.1.1 Vorteilsbegriff

Auch bei der Beitragsveranlagung lässt sich der Vorteil zunächst definieren als wirtschaftliche Besserstellung gegenüber einer ansonsten bestehenden Lage.⁶³² Mindestvoraussetzung für die

628 LT-Drs. 10/3918, S. 43 (LippeVG).

629 Auch das OVG NRW (Beschl. v. 13.01.2003, Az.: 9 A 481/01, NWVBl. 2003, 272, 272 (zum ErftVG)) und das VG Aachen (Urt. v. 25.11.2005, Az.: 7 K 764/03, UA. S. 12 (zum ErftVG)) fassen die Beitragsmaßstäbe als „Verteilung der Beitragslast nach Vorteilen und Kosten“ zusammen.

630 In Bezug auf die ähnliche Regelung in § 30 Abs. 1 S. 1 WVG sehen Cosack (in Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 57) und wohl auch Rapsch (Wasserverbandsrecht, Rn. 265) diese beiden Aspekte jeweils als vollwertige Aspekte des Beitragsmaßstabs neben der Vorteilskomponente an und gelangen so zu drei Beitragsmaßstäben: dem Vorteilsmaßstab, dem Leistungsübernahmemaßstab und dem Nachteilsbegrenzungsmaßstab. Letztlich handelt es sich hierbei jedoch lediglich um eine Frage der Systematisierung ohne unmittelbare rechtliche Folgewirkungen.

631 Zwar spielt die Größe des Vorteils auch bei der Mitgliedschaft, nämlich bei der Frage der Mindestbeitragshöhe im Sinne von § 6 Abs. 2 S. 1 LippeVG, eine Rolle. Jedoch ist für die Ermittlung der hypothetischen Beitragshöhe der Vorteilsbegriff der Beitragsregelung maßgeblich.

632 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2003, 224, 227; VG Aachen, Urt. v. 25.11.2005, Az.: 7 K 764/03, UA. S. 16; Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 263 f.

Annahme eines Vorteils ist danach, dass ein Vergleich der Situation des Verbandsmitglieds vor und nach der Durchführung der Verbandsmaßnahme eine Besserstellung, einen positiven Saldo, ausweist.⁶³³ Diese Besserstellung muss grundsätzlich wirtschaftlicher Art sein.⁶³⁴

5.4.1.1.1 Roh- oder Reinvorteil

Bei der Ermittlung des Beitragsverhältnisses sollen nach einhelliger Auffassung in der Literatur die Verbandsbeiträge selbst nicht mindernd in Abzug gebracht werden; maßgeblich sei der sog. Brutto- oder Rohvorteil.⁶³⁵ Dies wird damit begründet, dass der Verbandsbeitrag selbst gerade erst ermittelt werde⁶³⁶ und vorher als Berechnungsfaktor noch nicht zur Verfügung stehe⁶³⁷.

Zwar wäre eine Berücksichtigung des Verbandsbeitrags schon bei seiner Ermittlung technisch nicht unmöglich. Berücksichtigt man indes, dass die Höhe des individuellen Vorteils für die Beitragshöhe nicht absolut, sondern lediglich relativ – zur Bestimmung des Verhältnisses zu den anderen Mitgliedern – relevant ist und sich die Beitragslast selbst wiederum nach den festgestellten Vorteilen richtet, so hätte eine mindernde Berücksichtigung der Verbandsbeiträge keine Auswirkung auf das der Veranlagung zugrunde liegende Beitragsverhältnis. Relevant wäre eine Berücksichtigung des Verbandsbeitrags lediglich dann, wenn die Beitragslast den Vorteil des einzelnen Mitglieds erreichen oder sogar übersteigen würde. Dann verbliebe dem Mitglied kein veranlagungsfähiger Vorteil mehr; sein Anteil an der Gesamtbetragslast und damit seine Beitragshöhe betrüge null. Das Verfassungsrecht fordert eine derartige Entlastung, die notwendig auf Kosten der verbleibenden Beitragszahler erfolgt, nicht. Die Verbandslasten können den Vorteil des einzelnen Mitglieds auch übersteigen.⁶³⁸ Dies ergibt sich systematisch im Übrigen auch aus der Vorschrift des § 26 Abs. 1 S. 2 LippeVG, nach der ein Vorteil auch die Möglichkeit ist, die Maßnahmen des Verbandes wirtschaftlich oder zweckmäßig auszunutzen, also insbesondere auch die nur zweckmäßige und nicht-wirtschaftliche Möglichkeit der Maßnahmennutzung ausreicht. Im Ergebnis ist daher mit der einhelligen Auffassung im Schrifttum davon auszugehen, dass die späteren Verbandsbeiträge selbst bei der Ermittlung des beitragsrelevanten Vorteils außer Betracht bleiben.

5.4.1.1.2 Individueller oder kollektiver Vorteil

Fraglich ist ferner, ob der Vorteilsbegriff in einem individuellen oder kollektiven Sinn zu verstehen ist. Die ältere Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen⁶³⁹ und das VG Arnsberg⁶⁴⁰ gehen davon aus, dass hier nur ein individueller Vorteil in Betracht kommen kann. In eine andere Richtung deutet indes ein Urteil des VG Gelsenkirchen, dem zufolge Vorteil im Sinne der Beitragsregelung „nicht nur der individuelle Sondvorteil, sondern ebenso der gruppen-

⁶³³ Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 264; vgl. auch zu Vorzugslasten *Puwalla*, Qualifikation von Abgaben, S. 95; vgl. allgemein zum Begriff des Vorteils auch *F. Kirchhof*, Die Höhe der Gebühr, S. 91; noch genauer ließe sich formulieren, dass ein Vergleich der Situation nach Durchführung der Verbandsmaßnahme eine Besserstellung ausweisen muss gegenüber der hypothetischen Situation, die unter im Übrigen unveränderten Bedingungen bestünde, wenn die Verbandsmaßnahme nicht durchgeführt worden wäre, vgl. *Tücking*, Der wirtschaftliche Vorteil, S. 105 ff.

⁶³⁴ OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2003, 224, 227VG Aachen, Urt. v. 25.11.2005, Az.: 7 K 764/03, UA. S. 16; Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 263 f.

⁶³⁵ Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 267; *Rapsch*, WVVO, § 81 Rn. 16; C. Weller, S. 171; *Feuchthofen*, ZfW 1985, 81, 86; *Bochalliv. Arenstorff*, Wasser- und Bodenverbandsrecht, S. 29; *Kaiser/Linckelmann/Schleberger*, WVVO, § 81 Anm. 2; *Dornheim*, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, S. 70; *Tönnesmann*, WVVO, § 81 Anm. 2.

⁶³⁶ *Kaiser/Linckelmann/Schleberger*, WVVO, § 81 Anm. 2; Rapsch, WVVO, § 81, Rn. 16; Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 267; C. Weller, S. 171; Tönnesmann, WVVO, § 81 Anm. 2.

⁶³⁷ C. Weller, S. 171.

⁶³⁸ Vgl. 4.1.3.2.1.1

⁶³⁹ OVG NRW, Urt. v. 03.12.1976, Az.: XI A 868/75, OGVE 32, 187, 190.

⁶⁴⁰ VG Arnsberg, Urt. v. 03.12.1999, Az.: 13 K 4382/98, UA., S. 11.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

bezogene Gemeinschaftsvorteil“ sei.⁶⁴¹ Ein kollektives Begriffsverständnis wäre indes schon mit der Funktion des Vorteilsbegriffs im Rahmen der Beitragsveranlagung unvereinbar. Der „Vorteil“ dient hier gerade der Aufteilung der Beitragslast *innerhalb* der jeweiligen Beitragsgruppe; in diesem Kontext hätte ein lediglich kollektiver, gruppenbezogener Vorteil jedoch keinen Aussagegehalt.

Eine andere Frage ist allerdings, wie genau dieser individuelle Vorteil im Einzelfall bestimmt werden kann oder inwieweit mit Typisierungen, Pauschalierungen oder Wahrscheinlichkeitsmaßstäben gearbeitet werden kann. Dies betrifft allerdings die Frage der Bemessung des individuellen Vorteils und sollte auch in diesem Rahmen, nicht aber über die Konstruktion eines „kollektiven Vorteils“, gelöst werden.

Das Erfordernis eines individuellen Vorteils sowohl bei der Mitgliedschaftsregelung als auch bei der Beitragsumlage rückt den Wasserverbandsbeitrag zwar in die Nähe der Vorzugslast; gleichwohl besteht nach wie vor ein erheblicher Unterschied: Bei den Vorzugslasten sind der individuelle Vorteil bzw. die individuelle Verantwortlichkeit in dreifacher Hinsicht von Bedeutung: Sie grenzen nicht nur wie hier – erstens – den Kreis der Abgabenschuldner von der Allgemeinheit ab und bilden – zweitens – den Maßstab für die Unterverteilung innerhalb der Gruppe der Abgabenschuldner, sondern fungieren darüber hinaus – drittens – auch als Grenze für die Höhe der Abgaben im Einzelfall und erzeugen damit eine unmittelbare Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung.⁶⁴² An einer derartigen Verknüpfung zwischen Leistung und Gegenleistung fehlt es bei der Beitragsumlage der sondergesetzlichen Wasserverbände.

5.4.1.1.3 Kausalität und Aufgabenbezug

Den Vorteil im Rahmen der Beitragsveranlagung muss das Mitglied „von der Durchführung der Aufgaben des Verbandes“ haben oder zu erwarten haben. Zwar weicht die gesetzliche Formulierung insoweit leicht von der der Mitgliedschaftsregelung („Vorteil von den Unternehmen des Verbandes“) ab; inhaltliche Unterschiede ergeben sich hieraus aber nicht. Die „Durchführung der Aufgaben des Verbandes“ erfolgt gerade durch die Unternehmen des Verbandes. Dementsprechend muss auch der beitragsrelevante Mitgliedervorteil kausal auf die Verbandstätigkeit zurückzuführen sein. Darüber hinaus muss die Herbeiführung gerade auch von Vorteilen wie dem eingetretenen der objektiven Zweckrichtung der jeweiligen Aufgabenbestimmung entsprechen.⁶⁴³ Insoweit wird der Inhalt des Vorteilsbegriffs also von der jeweiligen Aufgabe, zu deren Erfüllung der Beitrag erhoben wird, vorgeprägt.⁶⁴⁴

5.4.1.1.4 Bezug zur mitgliedschaftsbegründenden Eigenschaft

Der beitragsrelevante Vorteil ist aber nicht nur an Sinn und Zweck der jeweiligen Aufgaben-norm gebunden; auch zu der Mitgliedschaftsregelung steht er in inhaltlichem Bezug. Der Vorteil muss dem Mitglied gerade in der Eigenschaft, die seine Mitgliedschaft begründet, zugutekommen. Während bei Grundstücks-, Verkehrsanlagen- und Anlageneigentümern sowie gewerblichen Unternehmen ein derartiger Zusammenhang zwischen Mitgliedseigenschaft und Vorteil schon Voraussetzung für die Mitgliedschaft ist,⁶⁴⁵ gilt er hier für sämtliche Mitglieder-

641 VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.07.1995, Az.: 5 K 3691/92, UA. S. 15; ähnlich für die „Verursachung von Aufwendungen“ im Rahmen der nachlaufenden Beitragsveranlagung gemäß § 25 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. Satz 1 RuhrVG auch VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3290/09, juris Rn. 69 ff.

642 Vgl. zur Dreifachfunktion des Vorteilsbegriffs bei den Vorzugslasten *Driehaus*, in: *Driehaus, KAG*, § 8 Rn. 266 m.w.N.

643 Vgl. Vierter 4.1.3.2.1.4

644 Vgl. zu dem Zusammenhang zwischen Vorteilsbegriff und Verbandsaufgabe auch BVerwG, Urt. v. 16.11.1984, Az.: 4 C 3.81, NVwZ 1985, 271, 271.

645 Vgl. 4.1.3.2.1.3

gruppen.⁶⁴⁶ Der Vorteil aus der Verbandstätigkeit muss also auch den Bergwerkseigentümern, den Wasserentnehmern und -förderern sowie den öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften (Gemeinden, Kreisen, Land NRW) gerade als solchen, das heißt bei der jeweiligen Tätigkeit oder bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben oder Pflichten, zugutekommen.

Diese inhaltliche Prägung des Vorteilsbegriffs lässt sich aus der personalisierten Bezeichnung der Mitglieder im Rahmen der Mitgliedschaftsregelung als Bergwerkseigentümer, Wasserentnehmer etc. ableiten. Dieser Bezug zu dem mitgliedschaftsbegründenden Merkmal prägt die gesamte Verbandsteilnahme des jeweiligen Mitglieds.⁶⁴⁷

5.4.1.1.1.5 Unmittelbar und mittelbar

Nach der ausdrücklichen Regelung des § 26 Abs. 1 S. 1 LippeVG sind neben den unmittelbaren auch mittelbare Vorteile des Mitglieds zu berücksichtigen. Mittelbare Vorteile sind der Wortbedeutung nach solche, die nicht ohne räumlichen oder zeitlichen Abstand bzw. ohne vermittelndes Glied oder verbindende Zwischenschritte eine wirtschaftliche Besserstellung des Mitglieds bewirken.⁶⁴⁸

Im Schrifttum wird herkömmlich die „Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Einrichtung bzw. Verbandsmaßnahme“ als mittelbarer Vorteil bezeichnet, weil diese noch eines Zugriffs, eines Ausnutzens durch den Beitragss Zahler bedarf. Hierin erschöpft sich aber die Bedeutung des Tatbestandsmerkmals nicht. Andernfalls wäre es gegenüber der ausdrücklichen Erwähnung der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Verbandsmaßnahmen in § 26 Abs. 1 S. 2 LippeVG⁶⁴⁹ überflüssig. Erfasst sind damit vielmehr allgemein auch solche Auswirkungen der Verbandstätigkeit, die sich zwar wirtschaftlich positiv bei dem Mitglied niederschlagen, aber sich nicht sofort bei dem jeweiligen Mitglied als geldwerte Vermögensmehrung oder Ersparnis messen lassen.⁶⁵⁰

Als Beispiele mittelbar vorteilhafter Verbandsmaßnahmen werden etwa die verbandsseitig betriebene Grundlagenforschung oder die Überwachung und Planung des Wasserhaushalts genannt.⁶⁵¹ Der mittelbare Vorteil für Mitglieder, die in den Wasserhaushalt eingreifen, bestehe in diesen Fällen darin, dass ihnen der Verband mit Hilfe der Ergebnisse seiner Tätigkeit die Grenzen der Belastbarkeit des Wasserhaushalts aufzeige und ihnen damit zu einer Optimierung ihres Betriebsergebnisses im Rahmen des rechtlich Zulässigen verhelfe.⁶⁵²

5.4.1.1.1.6 Gesetzliche Konkretisierungen

Gesetzlich konkretisiert wird der Vorteilsaspekt durch § 26 Abs. 1 S. 2 LippeVG. Danach sind Vorteile auch die Übernahme oder Erleichterung einer Pflicht und die Möglichkeit, die Maßnahmen des Verbandes zweckmäßig oder wirtschaftlich auszunutzen.

5.4.1.1.1.6.1 Übernahme oder Erleichterung einer Pflicht

Hinsichtlich der Pflichten des Mitglieds differenziert das Gesetz zwischen der Übernahme und der Erleichterung einer solchen.

646 OVG NRW, Urt. v. 17.06.1993, Az.: 20 A 981/92, ZfW 1994, 375, 376 zu § 153 WVVO; vgl. auch Tönnesmann, WVVO, § 81 Anm. 2; Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 15.

647 Vgl. etwa die Zusammensetzung des Verbandsrates, § 16 Abs. 1 LippeVG.

648 Vgl. <http://www.duden.de/rechtschreibung/mittelbar> (abgerufen am 25.02.2015)

649 Hierzu sogleich.

650 VG Aachen, Urt. v. 25.11.2005, Az.: 7 K 764/03, UA. S. 16; C. Weller, S. 170.

651 VG Düsseldorf, Urt. v. 15.07.1981, Az.: 5 K 4559/79; Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 24; Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 268.

652 VG Düsseldorf, Urt. v. 15.07.1981, Az.: 5 K 4559/79; Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 24; Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 268; Durner/Faßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 25.

5.4.1.1.6.1.1 Übernahme

Die Übernahme einer Pflicht setzt nach dem Wortlaut und der Gesetzesbegründung⁶⁵³ voraus, dass eine dem Mitglied obliegende Pflicht rechtlich auf den Verband übergeht, dass der Verband also anstelle des Mitglieds in die Pflichtenstellung eintritt.

Die Frage, welche Pflichten seiner Mitglieder der Verband übernehmen kann und unter welchen Voraussetzungen eine Übernahme möglich ist, wird in den Beitragsvorschriften nicht geregelt. Insoweit ist auf die Vorschriften über die Aufgaben des Verbandes zurückzugreifen. Als „übernommene Pflichten“ kommen danach insbesondere die der Gewässerunterhaltung⁶⁵⁴, des Gewässerausbau und des Ausgleichs der Wasserführung⁶⁵⁵ in Betracht.⁶⁵⁶

Als weiteres Beispiel für einen Vorteil durch die Übernahme einer Pflicht nennt der Gesetzgeber in den Materialien die Abwasserbeseitigungspflicht.⁶⁵⁷ Dies ist jedoch nicht unproblematisch: Zwar oblag die Abwasserbeseitigungspflicht tatsächlich auch auf dem Gebiet von Wasserverbänden grundsätzlich den Gemeinden und konnte von den Verbänden durch Ausübung ihres Zugriffsrechts übernommen werden; mit der Änderung des § 54 LWG im Jahr 1989 ist sie jedoch bereits unmittelbar kraft materiellen Wasserrechts den Wasserverbänden zugewiesen.⁶⁵⁸ Eine *Übernahme der Rechtspflicht* zur Abwasserbeseitigung durch den Verband kommt somit nicht in Betracht.⁶⁵⁹

Demgegenüber stellt das OVG Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 18.12.2002 zu der Heranziehung zu Beiträgen für die Abwasserbeseitigung durch den Erftverband nicht auf die konkrete rechtliche Ausgestaltung der Pflichtigkeit des Verbandes ab, fragt also nicht danach, ob der Gesetzgeber dem Verband die Pflicht selbst unmittelbar zugewiesen hat oder dieser die einem Mitglied obliegende Pflicht noch übernehmen muss.⁶⁶⁰ Maßgeblich soll vielmehr sein, ob das Mitglied ohne den Verband die jeweilige Pflicht selbst erfüllen müsste.⁶⁶¹ Läge die Gemeinde nicht im Gebiet eines Wasserverbandes, so wäre sie gemäß § 53 Abs. 1 LWG selbst zur Abwasserbeseitigung verpflichtet.

Tatsächlich spielt es mit Blick auf das Vorteilsprinzip keine Rolle, ob der Gesetzgeber dem Verband die Pflicht bereits unmittelbar zuweist oder ob er noch eine verbandliche Übernahmemöglichkeit „zwischenschaltet“. Hintergrund der Aufführung der „Übernahme einer Pflicht“ im Rahmen des Vorteilsmaßstabs ist, dass das Mitglied von einer Rechtspflicht freigestellt wird und so Aufwendungen einspart, die es hätte, wenn es den Verband nicht gäbe. Rechtlich freigestellt und wirtschaftlich entlastet ist das Mitglied aber unabhängig davon, ob der Gesetzgeber dem Verband die Pflicht selbst unmittelbar zuweist oder ob er die Pflichtigkeit des Verbandes noch von einer Übernahme abhängig macht. In beiden Konstellationen wäre das Mitglied ohne den Verband selbst verpflichtet und müsste selbst die Aufwendungen tragen.

653 LT-Drs. 10/3918, S. 43 (LippeVG).

654 VG Aachen, Urt. v. 25.11.2005, Az.: 7 K 764/03, UA. S. 17 f.

655 VG Aachen, Urt. v. 25.11.2005, Az.: 7 K 764/03, UA. S. 18 f.

656 LT-Drs. 10/3918, S. 43 (LippeVG).

657 LT-Drs. 10/3918, S. 43 (LippeVG).

658 GVBl. NRW 13.07.1989, S. 384, 396, sowie LT-Drs. 10/4056, S. 21 f., 62.

659 Vgl. Dritter Teil I. 1. c) aa); der Verband „übernimmt“ lediglich die tatsächliche Wahrnehmung der Abwasserbeseitigungspflicht von dem bisher Verpflichteten.

660 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2003, 224, 225.

661 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2003, 224, 225; zwar beziehen sich diese Ausführungen des OVG nicht direkt auf den gesetzlichen Beitragsmaßstab, sondern auf die Veranlagungsregeln des Erftverbandes, die insoweit offener formuliert waren („von den Mitgliedern, für die der Verband die Aufgabe der Abwasserbeseitigung wahrt nimmt“); weil die Veranlagungsregeln jedoch ihrerseits dem gesetzlichen Beitragsmaßstab genügen müssen, ist das Gericht offensichtlich auch von einer entsprechenden Auslegung des Gesetzes selbst ausgegangen.

Rechtstechnisch lässt sich diesem Ergebnis Rechnung tragen, indem man für die „Übernahme einer Pflicht“ auch die vom Willen des Verbandes unabhängige „gesetzlich angeordnete Übernahme von Mitgliederpflichten“ genügen lässt. Im Ergebnis liegt eine vorteilsrelevante „Übernahme einer Pflicht“ damit immer dann vor, wenn der Verband eine Pflicht als eigene erfüllt, die das Mitglied selbst erfüllen müsste, wenn es den Verband nicht gäbe.

5.4.1.1.6.1.2 Erleichterung

Bei der Erleichterung einer Pflicht verbleibt die Pflicht rechtlich bei dem Mitglied. Der Verband übernimmt jedoch – ganz oder teilweise – die tatsächliche Erfüllung der Pflicht für das Mitglied.⁶⁶² Als Beispiel hierfür kommt etwa das verbandliche Entgegenwirken gegenüber oder der Ausgleich von nachteiligen wasserwirtschaftlichen Veränderungen infolge des Bergbaus in Betracht. Hierdurch unterstützen die Verbände die Bergbaueigentümer bei der Erfüllung der – bei ihnen verbleibenden⁶⁶³ – bergrechtlichen Pflicht zur Vermeidung gemeinschädlicher Auswirkungen der Abbautätigkeit. Die Erleichterung einer Mitglieds-Pflicht kommt allgemein auch dann in Betracht, wenn der Verband die Folgen eines schädigenden Verhaltens des Mitglieds beseitigt und ihn damit von einer ihn treffenden Schadensersatzpflicht freistellt.⁶⁶⁴ Auch hier verbleibt die Schadensersatzpflicht bei dem Mitglied selbst; eine Übernahme durch den Verband erfolgt nicht.⁶⁶⁵

Ein Vorteil durch Übernahme oder Erleichterung einer Pflicht liegt hingegen nicht vor, wenn der Verband bereits das Entstehen der Pflicht verhindert.⁶⁶⁶ Gelangt die (Schadensersatz-)Pflicht des Mitglieds niemals zur Entstehung, so können begrifflich weder eine Übernahme noch eine Erleichterung vorliegen. Selbstverständlich ist es jedoch nicht ausgeschlossen, die Verhinderung einer Schadensersatzpflichtigkeit „allgemein“ als Vorteil unter dem Gesichtspunkt der Einsparung eigener Aufwendungen anzusehen.

Gleiches gilt im Ergebnis auch für den Fall, dass eine Gemeinde eine Aufgabe des örtlichen Wirkungskreises, etwa die Wasserversorgung⁶⁶⁷, nur freiwillig wahrnimmt. Zwar kann auch insoweit nicht von der Übernahme oder Erleichterung einer „Pflicht“ gesprochen werden; gleichwohl kommt es für die Vorteilhaftigkeit im Übrigen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts allein darauf an, ob und inwieweit eine Gemeinde von ihrer Aufgabenzuständigkeit tatsächlich Gebrauch gemacht hat.⁶⁶⁸

(1) Möglichkeit der wirtschaftlichen oder zweckmäßigen Maßnahmenausnutzung

Vorteil im Sinne der Beitragsveranlagung ist gemäß § 26 Abs. 1 S. 2 LippeVG auch die Möglichkeit, die Maßnahmen des Verbandes zweckmäßig oder wirtschaftlich auszunutzen. Danach ist die Berücksichtigung einer solchen Möglichkeit im Rahmen der Verteilung der Beitragsslast grundsätzlich auch dann möglich, wenn das Mitglied von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch macht.⁶⁶⁹

662 LT-Drs. 10/3918, S. 43 (LippeVG).

663 Vgl. 4.1.2.1.1

664 Vgl. C. Weller, S. 173.

665 Unklar insoweit C. Weller, S. 173, die von einer „Abnahme“ der Schadensersatzpflicht spricht.

666 A. A. C. Weller, S. 173.

667 Zwar haben die Verbände selbst die Pflicht zur Wasserversorgung (vgl. LippeVG); diese endet jedoch mit dem Wassertransport bis zu einem bestimmten Übergabepunkt, an dem Wasser entweder als Betriebswasser oder von einem öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen übernommen wird, erfasst also keine Maßnahmen der unmittelbaren Wasserversorgung selbst, vgl. LT-Drs. 11/3515, S. 34 (AggerVG).

668 BVerwG, Urt. v. 01.12.2005, Az.: 10 C 1.05, DVBl. 2006, 380, 383.

669 Vgl. BVerwG, Urt. v. 02.12.1964, Az.: IV C 121.63, BVerwGE 20, 62, 65 f.; Bochalli/v. Arenstorff, Wasser- und Bodenverbandsrecht, S. 29; C. Weller, S. 170; Durner/Faßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 25.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Als Beispiele für die entsprechende Formulierung in der WVVO – und damit eher auf kleine Verbände gemünzt – wurden in Rechtsprechung und Literatur die Möglichkeit des Mitglieds, nach der Entwässerung durch den Verband auf seinem Grundstück eine bessere Grasnarbe anzulegen und dadurch höheren Ertrag zu erzielen,⁶⁷⁰ darüber hinaus die Anlegung von Stichgräben, Dränung, das Herrichten von Kunstwiesen bei Ent- und Bewässerungsverbänden,⁶⁷¹ die Möglichkeit, bisher ungepflegten Bauernwald in Acker und Wiese umzuwandeln,⁶⁷² sowie die Verwandlung unkultivierten Moorlandes in landwirtschaftlich nutzbares Kulturland⁶⁷³ genannt.

Bereits die gesetzliche Formulierung stellt klar, dass nicht schon jede nur theoretische oder technisch realisierbare Nutzungsmöglichkeit im Rahmen der Beitragsveranlagung zu berücksichtigen ist;⁶⁷⁴ das Ausnutzen der Verbandsmaßnahme muss „zweckmäßig oder wirtschaftlich“ sein. „Wirtschaftlich“ ist das Ausnutzen einer Maßnahme allgemein dann, wenn der Ertrag größer ist als der Aufwand. „Zweckmäßigkeit“ ist der Wortbedeutung nach bereits dann anzunehmen, wenn die Inanspruchnahme dem jeweiligen wirtschaftlichen Mitgliedszweck objektiv dienlich ist. Da der Gesetzgeber beide Tatbestandsmerkmale – anders als im WVG und in der WVVO – mit „oder“ anstatt mit „und“ verbindet und die Möglichkeit einer zweckmäßigen Ausnutzung somit bereits ausreichend ist, stellt diese Voraussetzung praktisch keine hohe Hürde dar.⁶⁷⁵ Für die Beurteilung, ob dem Mitglied die Ausnutzung der Verbandsmaßnahmen in diesem Sinne „möglich“ ist, also auch die Möglichkeit einer nur zweckmäßigen und nicht-wirtschaftlichen Maßnahmennutzung ausreichend ist, sind seine jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.⁶⁷⁶ Ihm darf nichts Unzumutbares, etwa die völlige Umstellung seines Betriebes, abverlangt werden.⁶⁷⁷ Maßgeblich sind jedoch nicht allein die Belange des Mitglieds; diese sind vielmehr gegen die Belange der Allgemeinheit abzuwägen.⁶⁷⁸

Aus der expliziten Erwähnung der Möglichkeit der Maßnahmennutzung kann indes nicht gefolgert werden, dass es für die Beitragsveranlagung grundsätzlich irrelevant wäre, ob und in welchem Maße das Mitglied tatsächlich eine Verbandsmaßnahme konkret in Anspruch nimmt. Dies bringt der Gesetzgeber bereits durch die Verwendung des Wortes „auch“ in § 26 Abs. 1 S. 2 LippeVG zum Ausdruck, das deutlich macht, dass die aufgeführten Vorteilsvarianten „Übernahme einer Pflicht“ und „Möglichkeit der Ausnutzung der Verbandsmaßnahmen“ nicht abschließend sind. Eine Veranlagung allein nach der Möglichkeit der Ausnutzung der Verbandsmaßnahmen bzw. aufgrund von bloßen Vorhalteleistungen durch den Verband unter vollständiger Vernachlässigung des Umfangs der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die Mitglieder könnte im Einzelfall auch eine unzulässige Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem darstellen. Dies gilt namentlich in Fällen, in denen sich die Verbandstätigkeit nicht in

670 Bochalli/v. Arenstorff, Wasser- und Bodenverbandsrecht, S. 29; Kaiser/Linckelmann/Schleberger, WVVO, § 82 Anm. 2; Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 14.

671 Bochalli/v. Arenstorff, Wasser- und Bodenverbandsrecht, S. 29; Kaiser/Linckelmann/Schleberger, WVVO, § 82 Anm. 2; Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 14.

672 Bochalli/v. Arenstorff, Wasser- und Bodenverbandsrecht, S. 29; Kaiser/Linckelmann/Schleberger, WVVO, § 82 Anm. 2; Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 14; Tönnesmann, WVVO, § 81 Anm. 2.

673 BVerwG, Urt. v. 25.03.1960, Az.: IV C 287.59, BVerwGE 10, 238, 243; Kaiser/Linckelmann/ Schleberger, WVVO, § 82 Anm. 2; Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 14.

674 BVerwG, Urt. v. 01.12.2005, Az.: 10 C 1.05, DVBl. 2006, 380, 383; VG Aachen, Urt. v. 25.11.2005, Az.: 7 K 764/03, UA. S. 16; Kaiser/Linckelmann/Schleberger, § 82 Anm. 2; Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 266; C. Weller, S. 171; Reinhardt, LKV 2013, 49, 56.

675 Vgl. schoß zu § 81 WVVO: Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 14.

676 BVerwG, Urt. v. 25.08.1955, Az.: IV C 018.54, BVerwGE 3, 1, 9; Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 14.

677 BVerwG, Urt. v. 25.08.1955, Az.: IV C 018.54, BVerwGE 3, 1, 9; Bochalli/v. Arenstorff, Wasser- und Bodenverbandsrecht, S. 29; Feuchthofen, ZfW 1985, 81, 87, Kaiser/Linckelmann/ Schleberger, § 82 Anm. 2; Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 14; Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 266; C. Weller, S. 171.

678 BVerwG, Urt. v. 25.08.1955, Az.: IV C 018.54, BVerwGE 3, 1, 9; Bochalli/v. Arenstorff, Wasser- und Bodenverbandsrecht, S. 29; Kaiser/Linckelmann/Schleberger, § 82 Anm. 2; Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 14; C. Weller, S. 171.

der Eröffnung einer Möglichkeit erschöpft, sondern die Inanspruchnahme der Möglichkeit weitere wesentliche Verbandsmaßnahmen (und Kosten) nach sich zieht, etwa bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung. Hier würde eine Veranlagung der Mitglieder unter vollständiger Ausblendung der bezogenen Wassermenge bzw. von Menge und Schädlichkeit des übernommenen Abwassers die Grenzen des verbandlichen Ermessens überschreiten.⁶⁷⁹

5.4.1.1.2 Vorteil hat oder zu erwarten hat

Ebenso wie bei der Mitgliedschaftsregelung kommen auch bei der Beitragsveranlagung nicht nur aktuelle Vorteile des Mitglieds in Betracht, sondern auch solche, die das Mitglied „zu erwarten hat“. Wie bereits festgestellt, ist ein Vorteil nicht erst dann zu erwarten, wenn er mit absoluter Gewissheit und in allernächster Zeit eintreten wird. Erforderlich und ausreichend ist vielmehr, dass er dem Mitglied mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit entstehen wird.

Im Schrifttum wird für den Fall, dass einzelne Mitglieder erst in Zukunft Vorteile ziehen werden, während andere bereits aktuell Nutzen von der Verbandstätigkeit haben, gefordert, dies bei der Beitragsveranlagung „angemessen (...) zu berücksichtigen“.⁶⁸⁰ Zwar zwingt der Wortlaut des Gesetzes nicht zu einer solchen Differenzierung. Im Einzelfall könnte sie sich jedoch unmittelbar aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben. In einer unterschiedslosen Veranlagung von aktuellen und zukünftigen Vorteilsnehmern kann insoweit eine gleichheitswidrige Gleichbehandlung von wesentlich Ungleicherem ohne sachlichen Grund liegen. Diese Gleichbehandlung wiegt umso schwerer, je größer die zeitliche Differenz zwischen der Vorteilsverschaffung durch den Verband liegt und je kostenintensiver die Maßnahme ist. Um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, könnte der Verband etwa die zukünftigen Vorteilsnehmer zwar an den Investitions- und Herstellungskosten (Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen) beteiligen, den laufenden Unterhaltungsaufwand aber allein auf die aktuellen Vorteilsnehmer verteilen. Diese Differenzierung ergibt sich bei der Spitzabrechnung für Teile des Verbandsgebietes, in denen eine Anlage erstmalig errichtet wird, ohnehin zwangsläufig.

5.4.1.2 Kosten des Verbandes

Maßstab für die Verteilung der Beitragslast ist neben dem Verhältnis der Vorteile, die die Mitglieder von der Durchführung der Verbandsaufgaben haben, auch das Verhältnis der Kosten, die der Verband auf sich nimmt, um von den Mitgliedern herbeigeführte oder zu erwarten-de nachteilige Veränderungen im Verbandsgebiet zu vermeiden, zu vermindern, zu beseitigen oder auszugleichen oder ihnen obliegende Leistungen abzunehmen.

Maßgeblich ist hier somit eine grundlegend andere Perspektive als beim Vorteilsaspekt: Grundlage für die Verteilung der Beitragslast ist nicht das Ergebnis oder die Auswirkung der Verbandstätigkeit bei dem jeweiligen Verbandsmitglied, sondern die Höhe der zurechenbar verursachten Kosten auf Seiten des Verbandes. Dementsprechend besteht die Aufgabe für den veranlagenden Verband nicht darin, einen Vorteil bei dem einzelnen Mitglied nachzuweisen und zu quantifizieren, sondern darin, einen tatsächlich entstandenen Kostenaufwand den einzelnen Mitgliedern anteilig zuzurechnen.

Die Verteilung der Beitragslast nach Maßgabe der zurechenbar verursachten Kosten stellt dabei nach der gesetzlichen Konzeption nicht etwa einen Unterfall des Vorteilsaspekts dar, sondern steht gleichberechtigt neben diesem. Dies folgt zum einen aus der Entstehungsge-

⁶⁷⁹ Vgl. OVG NRW, Beschl. v. 13.01.2003, Az.: 9 A 481/01, NWVBl. 2003, 272, 272.

⁶⁸⁰ Rapsch, WVVO, § 81 Rn. 21; Tönnesmann, § 81 Anm. 2.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

schichte⁶⁸¹, zum anderen auch aus dem Gesetzeswortlaut – die Konjunktion „und“ teilt den Beitragsmaßstab in zwei gleichwertige Bestandteile.

Nach teilweise im Schrifttum vertretener Auffassung implizieren indes beide Bemessungsalternativen des insoweit vergleichbaren § 30 Abs. 1 S. 1 WVG, „dass für die Beitragspflichtigen jeweils ein Gewinn (Positivsaldo) im Vergleich zu den Aufwendungen erzielt werden muss, die ihm persönlich entstünden, wenn eben nicht ein Wasser- und Bodenverband tätig würde“.⁶⁸² Dies wird damit begründet, dass „schon die Begründung, aber auch jede Fortsetzung wassererverbandlicher Tätigkeit grundrechtlich davon abhängt, dass die Erfüllung der konkret zu bewältigenden wasserwirtschaftlichen Probleme in der Organisationsform des Wasserverbandes im Vergleich zu alternativen Organisationsformen ökonomischer, in (grund)rechtlichen Kategorien gedacht verhältnismäßiger ist“.⁶⁸³ Danach basiere auch die Veranlagung nach zurechenbar verursachten Kosten letztlich auf effektiven Mehreinnahmen oder Ersparnissen des Mitglieds aufgrund der Verbandstätigkeit;⁶⁸⁴ der Kostenmaßstab sei ein bloßes „Derivat des Vorteilsmaßstabs“⁶⁸⁵.

Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip lässt sich das Erfordernis eines Positivsaldo bei einem derartigen Alternativkostenvergleich nicht unmittelbar herleiten. Zwar ist die Erfüllung der wasserwirtschaftlichen Aufgaben durch die Verbandsmitglieder selbst als mögliche Alternative im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung zu berücksichtigen. Erforderlich ist das gewählte Mittel jedoch nur dann nicht, wenn es bei gleicher Effektivität das mildere wäre.⁶⁸⁶ Ein vergleichbares Qualitätsniveau ist jedoch bei einer rein privaten und individuellen Gewässerbewirtschaftung in der Regel nicht ohne Weiteres gewährleistet. Ob das Mitglied besser stünde, wenn es die fragliche Verbandstätigkeit selbst vorgenommen hätte, und ob der Verband die jeweiligen Aufgaben im Vergleich dazu günstiger erledigt, ist somit für die Veranlagung auf Grundlage der zurechenbar verursachten Kosten grundsätzlich nicht entscheidend.⁶⁸⁷

5.4.1.2.1 Kostenbegriff

Der für die Verteilung der Beitragslast maßgebliche Kostenbegriff ist identisch mit dem in § 25 Abs. 1, 2 LippeVG definierten. Dies legt zum einen die Gesetzessystematik nahe; die Begriffserläuterung findet sich ebenfalls im Sechsten Teil über die Beitragsveranlagung, unmittelbar vor den Regelungen über den Beitragsmaßstab. Zum anderen ist es auch unter teleologischen Gesichtspunkten wenngleich nicht zwingend, so doch nahe liegend, dass für die Verteilung der Beitragslast auf die Mitglieder derselbe Kostenbegriff maßgeblich ist wie für die Ermittlung des Beitragsbedarfs.

5.4.1.2.2 Anknüpfungspunkte für die Zurechnung der Kosten

Das Gesetz ordnet jedoch nicht abstrakt die Verteilung der Beitragslast im Verhältnis der zurechenbar verursachten Kosten an. Es benennt darüber hinaus zwei Zurechnungskriterien: Maßgeblich sollen diejenigen Kosten sein, die der Verband auf sich nimmt, um (i) entweder von den Mitgliedern herbeigeführte oder zu erwartende nachteilige Veränderungen im Verbands-

681 Vgl. das Protokoll der 8. Sitzung des preußischen Herrenhauses (14.04.1904), S. 135.

682 Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 264.

683 Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 264.

684 Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 265.

685 Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 272.

686 Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 85.

687 I. E. ebenso OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2003, 224; wenn das Gericht ausführt, die Ersparnis des Mitglieds werde sich regelmäßig in der Größenordnung bewegen, die dem Verband als Aufwand bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgabe entsteht, so geht es jedenfalls nicht davon aus, dass dem Mitglied ein positiver Saldo verbleibt.

gebiet zu vermeiden, zu vermindern, zu beseitigen oder auszugleichen oder um (ii) den Mitgliedern obliegende Leistungen abzunehmen.

5.4.1.2.2.1 Vermeidung, Verminderung, Beseitigung oder Ausgleich nachteiliger Veränderungen

Erster Anknüpfungspunkt im Rahmen des Kostenmaßstabs ist das Verhältnis derjenigen Kosten, die der Verband auf sich nimmt, um von den Mitgliedern herbeigeführte oder zu erwartende nachteilige Veränderungen im Verbandsgebiet zu vermeiden, zu vermindern, zu beseitigen oder auszugleichen.

5.4.1.2.2.1.1 Nachteilige Veränderung im Verbandsgebiet

Der Wortbedeutung nach ist eine „nachteilige Veränderung“ eine negative Abweichung von einem bestehenden Zustand. Bezugspunkt für diese negative Abweichung können – wie bei der Verursacherkomponente der Mitgliedschaftsregelung – nur die Schutzgüter des gesetzlichen Aufgabenkatalogs sein. Andernfalls entstünden kein Handlungsbedarf und damit auch keine Kosten für den Verband.⁶⁸⁸

Weiter an Kontur gewinnt der Begriff der nachteiligen Veränderung, wenn man die Gesetzesbegründung in die Auslegung mit einbezieht. Mit Blick auf die und in Abgrenzung zu den früheren Fassungen der Verbandsgesetze heißt es dort, der Beitragsmaßstab solle „nicht nur herbeigeführte oder zu erwartende Schäden (erfassen), sondern bereits erkennbare nachteilige Veränderungen, zu deren Vermeidung, Minderung, Beseitigung oder Ausgleich der Verband verpflichtet ist“⁶⁸⁹. Eine „Schädigung“ war nach der Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen dann anzunehmen, „wenn die maßgeblichen Rechtsgüter in ihrem Bestand aktuell gemindert sind“.⁶⁹⁰

Mit der Ersetzung des Schadensbegriffs durch den der nachteiligen Veränderung sollte also die Erheblichkeitsschwelle für das beitragsrelevante Tätigwerden des Verbandes abgesenkt und zeitlich vorverlegt werden. Am Gesetzeswortlaut lässt sich dies insoweit festmachen, als der Begriff der „nachteiligen Veränderung“ einen Prozess beschreibt, der Terminus „Schaden“ hingegen schon das Ergebnis oder das Ende des Prozesses.⁶⁹¹

5.4.1.2.2.1.2 Von den Mitgliedern herbeigeführt oder zu erwarten

Relevant für die Beitragsveranlagung sind nur solche nachteiligen Veränderungen im Verbandsgebiet, die von den Mitgliedern herbeigeführt oder zu erwarten sind. Die aktuellen oder künftigen nachteiligen Veränderungen müssen den Mitgliedern insoweit zuzurechnen sein.

Damit besteht eine Parallele zu der Verursacherkomponente der Mitgliedschaftsregelung: Auch dieser liegt – wie gezeigt – das Auslösen eines Handlungsbedarfs für den Verband durch eine gegenwärtige oder drohende schädigende Einwirkung auf die Schutzgüter des verbandlichen Aufgabenkatalogs zugrunde.⁶⁹²

688 Vgl. für die Vorgängerregelung: OVG NRW, Urt. v. 30.11.1979, Az.: XI A 1856/77, UA. S. 14.

689 LT-Drs. 10/3918 (LippeVG), S. 43.

690 OVG NRW, Urt. v. 30.11.1979, Az.: XI A 1856/77, UA. S. 14.

691 Hiermit korrespondieren auch die ebenfalls nachträglich eingefügten Verbandsaufgaben „Vermeidung, Minderung, Beseitigung und Ausgleich wasserwirtschaftlicher und damit in Zusammenhang stehender ökologischer, durch Einwirkungen auf den Grundwasserstand (...) hervorgerufener oder zu erwartender *nachteiliger Veränderungen*“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 LippeVG) sowie „Vermeidung, Minderung, Beseitigung und Ausgleich eingetreterer oder zu erwarternder, auf Abwasser-einleitungen oder sonstige Ursachen zurückzuführender *nachteiliger Veränderungen* des oberirdischen Wassers“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 LippeVG).

692 Vgl. 4.1.3.2.2.1.3

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Dies setzt – hier wie dort – zunächst voraus, dass das jeweilige Mitglied ursächlich für die nachteilige Veränderung ist bzw. wäre.⁶⁹³ Ferner kann nach den bisherigen Erkenntnissen bereits an dieser Stelle festgestellt werden, dass, soll der Maßstab der zurechenbar verursachten Kosten für die Unterverteilung der Beitragslast in der jeweiligen Beitragsgruppe maßgeblich sein, nur die individuelle, nicht aber eine kollektive, gruppenbezogene Kostenverursachung gemeint sein kann.⁶⁹⁴

Während bei den „herbeigeführten“ nachteiligen Veränderungen auf einen Kausalzusammenhang zwischen der dem Verhalten des Mitglieds und der bereits eingetretenen Veränderung abgestellt werden kann, enthalten die „von dem Mitglied zu erwartenden“ nachteiligen Veränderungen ein prognostisches Element: Die nachteilige Veränderung muss insoweit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit und in nicht allzu ferner Zukunft eintreten. Dabei kommt es auch hier nicht auf die Rechtswidrigkeit der Verursachung, auf ein schuldhaftes Handeln seitens des Mitglieds oder auch nur auf die Erkennbarkeit der nachteiligen Veränderung für das Mitglied an.⁶⁹⁵ Ausgangspunkt und Mindestbedingung für die Bestimmung der Verursachung einer nachteiligen Veränderung ist wiederum das Äquivalenzkriterium mit seinen allerdings noch uferlosen Ergebnissen.

Fraglich ist auch hier, ob zur weiteren Eingrenzung des Verursachers ein Rückgriff auf die Kriterien zur Störerbestimmung im Polizei- und Ordnungsrecht möglich ist: Wie bereits bei der Mitgliedschaftsregelung dargestellt, wird von Teilen der Rechtsprechung⁶⁹⁶ und des Schrifttums⁶⁹⁷ vertreten, der „Schädiger“-Aspekt des Beitragsmaßstabs basiere auf dem Prinzip der Verhaltensverantwortlichkeit.⁶⁹⁸ Allerdings lassen sich auch bei der Beitragsregelung die Kriterien der Störerbestimmung nicht ohne Weiteres übertragen: Während im Polizei- und Ordnungsrecht nach der herrschenden Unmittelbarkeitstheorie derjenige Störer ist, der die Gefahrengrenze unmittelbar überschreitet, kommt eine entsprechende Verursacherbestimmung im Verbandsrecht nicht in Betracht, weil es an einer vergleichbar fix normierten Schwelle für das Tätigwerden des Verbandes fehlt. Zwar setzt auch eine „zu erwartende nachteilige Veränderung“ eine gewisse zeitliche Nähe und eine gewisse Wahrscheinlichkeit dieser Veränderung voraus; anders als im Gefahrenabwehrrecht hat der Verband allerdings einen deutlich größeren Spielraum auch hinsichtlich des Zeitpunkts seines Tätigwerdens. Insbesondere das „Vermeiden“ nachteiliger Veränderungen kann als eine derjenigen Verbandsmaßnahmen, die Anknüpfungspunkt für die Verteilung der Beitragslast sind, schon der Wortbedeutung nach bereits weit im Vorfeld einer möglichen Werteinbuße erfolgen. Außerdem bezweckte der Gesetzgeber wie bereits dargelegt mit dem Ersetzen der Formulierung „Schädigung“ durch die der „nachteiligen Veränderung“ ebenfalls eine Absenkung der Erheblichkeitsschwelle für das beitragsrelevante Tätigwerden des Verbandes und damit zugleich auch eine Vorverlagerung des möglichen Eingriffszeitpunkts.⁶⁹⁹ Die Verbände werden nicht mehr lediglich zur Gefahrenabwehr – oder eine Stufe vorgelagert – zur Gefahren- oder Risikovorsorge tätig.⁷⁰⁰

693 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 30.11.1979, Az.: XI A 1856/77, UA. S. 14 f.

694 Vgl. 4.1.3.2.2.1; a. A. wiederum: VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.07.1995, Az.: 5 K 3691/92, UA. S. 15.

695 Vgl. VG Arnsberg, Urt. v. 03.12.1999, Az.: 13 K 4382/98, www.justiz.nrw.de, Rn. 40.

696 OVG NRW, Urt. v. 25.05.1987, Az.: 3 A 1100/85, ZfW 1988, 96; ZfB 1988, 90; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.07.1995, Az.: 5 K 3691/92, UA.

697 *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 269; *Rapsch*, WVVO, § 81, Rn. 25, 28.

698 Vgl. 4.1.3.2.2.1.5

699 Vgl. LT-Drs. 10/3918 (LippeVG), S. 43.

700 Vgl. zum Begriff der Gefahrenvorsorge sowie zum Risikobegriff: *Rehbinder*, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Kap., Rn. 24 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 16 ff.

Bei dem Großteil der Verbandsaufgaben geht es weder um Gefahrenabwehr noch um Risikovorsorge im technischen Sinne, sondern um eine systematische und institutionalisierte Bewirtschaftung der Gewässer: Anhand der konkreten Aufgabenbeschreibungen der Verbandsgesetze und der für die Aufgabenerfüllung geltenden wasserrechtlichen Vorschriften soll ein Ausgleich zwischen Gemeinwohlinteressen, Individualinteressen und ökologischen Belangen hergestellt werden und dabei das Gewässersystem und seine vielfältigen Nutzungen unter gesamtheitlicher und vorausschauender Betrachtung gesteuert und begrenzt sowie für zukünftige Nutzungsinteressen über den gegenwärtigen Bedarf hinaus planend vorgesorgt werden.⁷⁰¹ Damit entsprechen die heutige Konzeption der Verbandsgesetze und das Tätigkeitsfeld der Verbände einer allgemeinen Entwicklung im Umweltrecht, weg von den ordnungsrechtlichen Ursprüngen mit dem Ziel der Gefahrenabwehr über eine deutliche Vorverlagerung des Umweltschutzes (Gefahrenvorsorge)⁷⁰² bis hin zu einem umfassenden Bewirtschaftungsansatz für einzelne Umweltgüter.⁷⁰³ Sind danach das Erreichen der Gefahrenschwelle und damit die „Möglichkeit eines Schadenseintritts“ nicht zwingend Voraussetzung für das Tätigwerden des Verbandes, dann kann das Überschreiten dieser Schwelle auch nicht maßgebliches Kriterium für die Zu-rechnung sein.⁷⁰⁴

Eine Einschränkung des Verursacher-Kriteriums ergibt sich indes wiederum durch den Bezug zu der Mitgliedschaftsregelung: Die Verursachungshandlung muss gerade auf die mitgliedschaftsbegründende Eigenschaft des Mitglieds zurückzuführen sein: Der Grundstückseigentümer, der Bergwerkseigentümer, das gewerbliche Unternehmen usw. müssen die nachteilige Veränderung gerade als solche (potentiell) verursachen.⁷⁰⁵

Eine weitere Konkretisierung folgt – wie schon bei der Mitgliedschaftsregelung – durch den Bezug zur jeweiligen Verbandsaufgabe, zu deren Erfüllung der Verband die fragliche Maßnahme trifft: Teilweise setzen die Aufgabenbeschreibungen der Verbände ein bestimmtes, näher bezeichnetes Verhalten des potentiellen Mitglieds voraus und knüpfen hieran an. Dies sind insbesondere die „Vermeidung, Minderung, Beseitigung und Ausgleich wasserwirtschaftlicher und damit in Zusammenhang stehender ökologischer, durch Einwirkungen auf den Grundwasserstand (...) hervorgerufener oder zu erwartender nachteiliger Veränderungen“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 LippeVG) sowie die „Vermeidung, Minderung, Beseitigung und Ausgleich eingetretener oder zu erwartender, auf Abwassereinleitungen oder sonstige Ursachen zurückzuführender nachteiliger Veränderungen des oberirdischen Wassers“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 LippeVG). Hier werden weitergehende inhaltliche Anforderungen an die „Verursachungshandlung“ gestellt; die Aufgabennorm beschreibt selbst den Verursacher der ihrer Erfüllung dienenden Unternehmen näher. Auch die Aufgabe der Abwasserbeseitigung und die der Beseitigung der bei der Durchführung der Verbandsaufgaben entstehenden Abfälle grenzen die Verursachungshandlung gegenständlich ein. Bei anderen Aufgaben findet sich kein derartiger Verhaltensbezug; sie sind eher mit Blick auf einen wasserwirtschaftlichen Zielzustand hin formuliert, so zum Beispiel die Gewässerunterhaltung, die Regelung des Grundwasserstandes oder der Ausgleich der Wasserführung. Hier kommt jedoch ein Rückgriff auf die wasserrechtlichen Pflichtenregelungen und Genehmigungstatbestände zur weiteren Konkretisierung in Betracht.

⁷⁰¹ Vgl. die Ziele der Gewässerbewirtschaftung in §§ 27 ff. WHG sowie hierzu *Czychowski/ Reinhardt*, WHG, § 6 Rn. 2 ff., § 27 Rn. 7 ff.

⁷⁰² Vgl. *Rehbinder*, in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Kap., Rn. 19 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 8 ff.

⁷⁰³ Vgl. *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 6 Rn. 2 ff.

⁷⁰⁴ Vgl. *Bartholmes*, S. 264 f., zu § 1a WHG.

⁷⁰⁵ Vgl. *Kaiser/Linckelmann/Schleberger*, § 82, Anm. 2 f.

5.4.1.2.2.1.3 Vermeiden, vermindern, beseitigen, ausgleichen

Die nachteiligen Veränderungen „vermeidet“ der Verband, wenn er ihren Eintritt verhindert. „Beseitigt“ werden sie, wenn sie zwar zunächst eintreten, jedoch nachträglich wieder vollständig aus der Welt geschafft oder rückgängig gemacht werden. Das „Vermindern“ einer nachteiligen Veränderung erfasst seinem Wortlaut nach sowohl den Fall, dass eine nachteilige Veränderung nur in geringerem Ausmaß eintritt, als es ohne die Verbandsmaßnahme der Fall wäre, als auch die Konstellation, dass die nachteilige Veränderung zwar zunächst in vollem Umfang eintritt, jedoch nachträglich teilweise wieder aufgehoben wird, meint also sowohl das partielle „Vermeiden“ wie auch das partielle „Beseitigen“. Der Begriff des „Ausgleichs“ ist insbesondere aus dem Naturschutz-⁷⁰⁶, aber auch aus dem Wasserrecht⁷⁰⁷ bekannt. Wie das Beseitigen setzt auch das „Ausgleichen“ einer nachteiligen Veränderung begrifflich voraus, dass diese zunächst eingetreten ist. Unterschiede bestehen jedoch hinsichtlich der Art und Weise der Behebung der nachteiligen Veränderung: Ausgleich ist nicht im Sinne einer Wiederherstellung des *Status quo* zu verstehen; bezogen auf den ursprünglichen Zustand ist eher eine funktionale Kompensation gemeint als eine Restitution.⁷⁰⁸

Eine Abgrenzung zwischen den einzelnen Tatbestandsmerkmalen wäre im Einzelfall schwierig, ist aber auch nicht erforderlich, weil das Gesetz sämtliche Varianten gleichsetzt. Erfasst sind somit im Ergebnis sämtliche Maßnahmen, mit denen der Verband nachteiligen Veränderungen entgegenwirkt, sei es vor oder nach deren Eintritt, sei es vollständig oder teilweise, sei es zur Wiederherstellung des Status quo oder lediglich zur Kompensation der Veränderung.

Im Verhältnis zur Mitgliedschaftsregelung verwendet die Regelung zum Beitragsmaßstab zwar eine andere Begrifflichkeit; in der Sache bestehen jedoch weitgehende Parallelen: Das dortige „Verursachen“ eines Verbandsunternehmens setzt ebenfalls eine schädigende Einwirkung bzw. eine nachteilige Veränderung voraus. Umgekehrt muss sich die nachteilige Einwirkung bei der Beitragsveranlagung auf den Aufgabenkatalog beziehen und tatsächlich eine Verbandsmaßnahme auslösen, um bei der Beitragsveranlagung berücksichtigt zu werden. Außerdem gelten für die Konkretisierung des Verursacherbegriffs in beiden Fällen dieselben Kriterien.

5.4.1.2.2.2 Abnahme von dem Mitglied obliegenden Leistungen

Den zweiten Zurechnungsgrund im Rahmen des Kostenmaßstabs bilden die Kosten, die der Verband auf sich nimmt, um den Mitgliedern obliegende Leistungen abzunehmen.⁷⁰⁹

Der Ausdruck „eine dem Mitglied obliegende Leistung“ bezeichnet nicht eine Obliegenheit im technischen Sinne, sondern entsprechend der allgemeinen Wortbedeutung eine Leistung, zu der das Mitglied verpflichtet ist. Der Begriff der „Leistung“ beschreibt sodann den Inhalt des Pflichtenverhältnisses oder den Gegenstand der Pflicht, also das, was geschuldet wird.⁷¹⁰

Ist Anknüpfungspunkt für die Leistungsabnahme danach eine das Mitglied treffende Pflicht, so liegt eine Parallel zu der gesetzlichen Konkretisierung des Vorteilsbegriffs in § 26 Abs. 1

706 Vgl. die Begriffsbestimmung in § 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG.

707 Vgl. etwa §§ 52 Abs. 5, 78 Abs. 5 Satz 2, 77 Satz 1, 93 WHG.

708 Vgl. Mühlbauer, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, § 15 Rn. 11.

709 Für die vergleichbare Formulierung in § 81 Abs. 1 S. 1 WVVO vertraten Kaiser/Linckelmann/Schleberger (WVVO, § 82 Anm. 1) die Auffassung, der Aspekt der Leistungsabnahme komme nur bei den sehr seltenen Beitragsverbänden im Sinne von § 2 Nr. 10 WVVO in Betracht, also bei solchen Verbänden, deren Aufgabe darin besteht, Beiträge zu wasserwirtschaftlichen und wasserbaulichen sowie zu Bodenverbesserungs- und zu Abwassermaßnahmen aufzubringen. Gegen ein derart enges Verständnis spricht bereits, dass der Aspekt der Leistungsabnahme für den Beitragsmaßstab des WVVO übernommen wurde, während reine Beitragsverbände im WVVG-Aufgabenkatalog nicht mehr vorgesehen sind. Der Gesetzgeber misst also offensichtlich dem Aspekt der Leistungsabnahme eine weitergehende, allgemeinere Bedeutung bei. Bei den sondergesetzlichen Wasserverbänden hat es eine dem § 2 Nr. 10 WVVO vergleichbare Aufgabenstellung ohnehin nie gegeben.

710 Vgl. für die Leistung als Inhalt eines Schuldverhältnisses: Gruneberg, in: Palandt, BGB, § 241 Rn. 2 ff.; § 362 Rn. 1 f.

S. 2, 1. Alt. LippeVG nahe, nach der ein Vorteil auch die Übernahme oder Erleichterung einer Pflicht des Mitglieds durch den Verband ist. Wurde hierzu festgestellt, dass im Falle der Übernahme einer Pflicht diese auf den Verband übergeht, während er im Falle der Erleichterung einer Pflicht lediglich als „Erfüllungsgehilfe“ tätig wird und die Pflicht rechtlich bei dem Mitglied verbleibt,⁷¹¹ so stellt sich die Frage, wie die „Abnahme einer dem Mitglied obliegenden Leistung“ insoweit einzuordnen ist. Aus der Verwendung des Partizips Präsens „obliegend“ lassen sich keine eindeutigen Schlüsse ziehen: Insbesondere lässt sich hieraus nicht zwingend folgern, dass die Leistung dem Mitglied nach der Abnahme weiterhin „obliegen“ muss, sondern nur, dass das Mitglied im Zeitpunkt der Übernahme Träger der Pflicht gewesen ist. Der Terminus „Abnahme“ deutet zwar isoliert betrachtet eher auf einen rechtlichen Pflichtenübergang hin; so beschreibt der Gesetzgeber etwa in den Gesetzesbegründungen zum Vorteilsbegriff die „Übernahme“ einer Pflicht als „Abnahme“⁷¹². Gegenstand der Abnahme ist hier aber nicht die Pflicht als solche, sondern die Leistung, also der Gegenstand des Pflichtverhältnisses. Hieraus wiederum lässt sich jedoch auch nicht umgekehrt folgern, dass *allein* der Inhalt, nicht aber auch die rechtliche Verpflichtung als solche durch den Verband abgenommen wird. Festzuhalten ist danach, dass die gesetzliche Formulierung sowohl die rechtliche Übernahme einer Pflicht als auch die bloß tatsächliche Erleichterung einer nach wie vor bei dem Mitglied verbleibenden Pflicht umfasst. In beiden Fällen kommt danach nicht nur eine Veranlagung nach Maßgabe der Vorteile des Mitglieds, sondern auch anhand der dem Verband entstehenden Kosten in Betracht.

5.4.1.2.2.3 Verhältnis der beiden Zurechnungsgründe zueinander

Beide Zurechnungsgründe im Rahmen des Kostenmaßstabs – Begegnen einer von dem Mitglied ausgehenden nachteiligen Veränderung und Abnahme einer ihm obliegenden Leistung – stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern weisen einen Überschneidungsbereich auf.⁷¹³ So wird die dem Mitglied obliegende Leistung häufig darin bestehen, (selbst) von ihm ausgehenden schädigenden Einwirkungen zu begegnen.⁷¹⁴ Derartige Überschneidungen sind für die Veranlagung unproblematisch, da dem jeweiligen Mitglied grundsätzlich unter beiden Gesichtspunkten derselbe Kostenanteil zugewiesen wird.

5.4.1.2.3 Zusammenhang zwischen der Einwirkung des Mitglieds oder der ihm obliegenden Leistung einerseits und den Kosten des Verbandes andererseits

Relevant für die Beitragsveranlagung ist unmittelbar nicht das Ausmaß der herbeigeführten oder der zu erwartenden nachteiligen Veränderungen im Verbandsgebiet oder die dem Mitglied obliegende Leistung selbst, sondern das Verhältnis der Kosten, die der Verband auf sich nimmt, um solchen nachteiligen Veränderungen zu begegnen oder solche Leistungen abzunehmen. Wie schädlich oder wie nah und wahrscheinlich das Verhalten eines Mitglieds ist, spielt bei der Beitragsveranlagung grundsätzlich keine Rolle;⁷¹⁵ so ist etwa vorstellbar, dass sich der Eintritt auch schwerwiegender nachteiliger Veränderungen durch kostengünstige Maßnahmen verhindern lässt. Das Verursachen der nachteiligen Veränderung und die obliegende Leistung sind insoweit lediglich Zurechnungsgrund.

⁷¹¹ Vgl. 5.4.1.1.1.6

⁷¹² LT-Drs. 10/3918 (LippeVG), S. 43.

⁷¹³ Rapsch, WVVO, § 81 Anm. 3c); C. Weller, S. 174.

⁷¹⁴ Rapsch, WVVO, § 81 Anm. 3c); C. Weller, S. 174.

⁷¹⁵ Missverständlich insoweit Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 269.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Die Kosten müssen aufgewandt werden, „um“ den herbeigeführten oder zu erwartenden nachteiligen Veränderung zu begegnen. Dies setzt einen entsprechenden Finalzusammenhang voraus. Dieser Finalzusammenhang ist durch den gesetzlichen Aufgabenkatalog und den Bezug zu den Schutzgütern der jeweiligen Aufgaben weitgehend objektiviert.

5.4.1.2.4 Zwischenergebnis

Die praktische Bedeutung der Schädigungskomponente für das „Ob“ der beitragsrechtlichen Erfassung hat gegenüber der Vorteilskomponente möglicherweise an Bedeutung verloren: Mit der Ausweitung und Ausdifferenzierung des wasser- und umweltrechtlichen Pflichtenprogramms lassen sich heute zahlreiche Verhaltensweisen als Übernahme oder Erleichterung einer Pflicht unter die Vorteilskomponente subsumieren, die früher nur als schädigende Einwirkung erfasst werden konnten. Weil die Verteilung der Beitragslast auf der Grundlage der verursachten Kosten jedoch zu anderen Ergebnissen führen kann als nach den zugewandten Vorteilen, sind beide Maßstäbe nach wie vor praxisrelevant.

Die Erbringung einer Leistung durch den Verband, zu der sonst das Mitglied verpflichtet wäre, ist sowohl von der Vorteilskomponente als auch über die Kostenverursachung erfasst.

5.4.2 Verhältnis der Aspekte des Beitragsmaßstabs zueinander

Fraglich ist, in welchem Verhältnis die beiden grundlegenden Aspekte des Beitragsmaßstabs – Vorteilsziehung und Kostenverursachung – zueinander stehen.

5.4.2.1 Zwingend kumulative oder auch alternative Berücksichtigung beider Aspekte

Hierzu ist zunächst zu klären, ob die beiden grundlegenden Aspekte des Beitragsmaßstabs – Vorteilsziehung und Kostenverursachung – zwingend kumulativ zu berücksichtigen sind oder aber ob der Verband beide Aspekte im Rahmen pflichtgemäßer Ermessensausübung sowohl alternativ als auch kumulativ der konkreten Beitragsveranlagung zugrunde legen kann. Rechtsprechung⁷¹⁶ und Schrifttum⁷¹⁷ gehen einheitlich von der letztgenannten Variante aus.

Der Wortlaut, namentlich die Verbindung beider Komponenten mit der Konjunktion „und“, ist insoweit indifferent. Hieraus lässt sich nicht zwingend auf eine Pflicht zur Berücksichtigung beider Aspekte schließen.⁷¹⁸ Durch das „und“ können ebenso gut lediglich die generell in Betracht kommenden Parameter miteinander verbunden werden.⁷¹⁹ Dies verdeutlicht auch ein Blick auf die nahe liegende Alternativformulierung: Hätte der Gesetzgeber die Konjunktion „oder“ gewählt, so wäre zwar klar gestellt, dass eine Veranlagung nicht kumulativ nach Vorteilen und verursachten Kosten erfolgen muss; allerdings läge dann der Schluss nahe, dass eine Veranlagung auch nicht kumulativ nach beiden Aspekten gemeinsam erfolgen darf. Gesetzeshistorisch spricht ferner für ein alternatives Verständnis, dass es in der Begründung des Gesetzesentwurfs des Preußischen Staatsministeriums zu § 12 LippeG – im Zusammenhang mit einer denkbaren Belastung des Reiches und des Staats Preußen – ausdrücklich heißt, Beiträge

⁷¹⁶ Für die Vorgängerregelung: OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 20 f.; für die Neuregelung zunächst offen gelassen: OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBI. 2003, 224, 227; nunmehr auch für die heutige Fassung der Verbandsgesetze: OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 29; vgl. auch VG Aachen, Urt. v. 25.11.2005, Az.: 7 K 764/03, www.justiz.nrw.de, Rn. 29.

⁷¹⁷ Vgl. Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 56; Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 265.

⁷¹⁸ OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBI. 2003, 224, 227.

⁷¹⁹ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 20 für die Vorgängerregelung.

dürften für die Verursachung von Schäden „oder“ wegen der Vorteile von Genossenschaftsanlagen erhoben werden.⁷²⁰

Ein grundsätzlich alternatives Verständnis entspricht auch dem Sinn und Zweck des Gesetzes, da beide Gesichtspunkte – das Vorteils- und das Verursacherprinzip – jeweils für sich eine Abgabenerhebung zu rechtfertigen vermögen. Eine Parallele findet sich insoweit im Gebührenrecht: Als Legitimationsgrund wie auch als maßgebliches Bemessungskriterium für die Gebührenreherhebung kommen hier – jeweils für sich – die individuelle Vorteilsziehung wie auch die individuelle Kostenverursachung in Betracht; beide Kriterien führen zu mit dem Gleichheitssatz konformen Ergebnissen.⁷²¹ Daher ist mit der ganz herrschenden Meinung grundsätzlich davon auszugehen, dass der Verband im Rahmen seines Gestaltungsspielraums frei darin ist, den Vorteils- und den Verursachungsaspekt kumulativ, aber auch jeweils einzeln der Beitragsveranlagung zugrunde zu legen.

5.4.2.2 Einschränkung des Gestaltungsspielraums durch das Willkürverbot

Der Vergleich mit dem Gebührenrecht verdeutlicht zwei Besonderheiten der Beitragsveranlagung der sondergesetzlichen Wasserverbände, die bei der Ausübung des Gestaltungsermessens zu berücksichtigen sind: Zum einen ist die Mitgliederstruktur der Verbände und damit auch der Anknüpfungspunkt für die Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit deutlich heterogener als der Kreis der Gebührenschuldner. Zum anderen knüpfen die Verbandsgesetze nicht wie der Gebührenbegriff vorbehaltlos an die Kostenverursachung an, sondern schränken diesen Terminus durch die Rückbindung an das Begegnen nachteiliger Veränderungen und die Abnahme von Leistungen inhaltlich ein. Diese Besonderheiten bergen das Risiko einer gleichheitswidrigen Beitragsveranlagung: Denn während im Gebührenrecht eine Gebührenbemessung sowohl nach dem Vorteilsprinzip als auch nach dem Prinzip der Kostenverursachung jeweils für sich zu einer umfassenden Einbeziehung sämtlicher „Interessenten“ und eines im Regelfall weitgehend deckungsgleichen Personenkreises führt,⁷²² ist dies nach den hier maßgeblichen Kriterien nicht zwangsläufig sichergestellt. Vor diesem Hintergrund könnte beispielsweise eine Veranlagung, die sich allein auf Verursachungskriterien stützt und damit eine große Gruppe von Vorteilsnehmern vollständig von der Beitragsumlage ausschließt, im Einzelfall gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstößen. Dieser verlangt in der Form des Grundsatzes der Beitragsgerechtigkeit grundsätzlich, die Beitragslast auf sämtliche Verbandsmitglieder zu verteilen, die nach den verschiedenen Beitragssgrundsätzen der Verbandsgesetze zu Beiträgen herangezogen werden können,⁷²³ und ist insoweit als Grenze des verbandlichen Gestaltungsermessens zu beachten.

5.4.2.3 Einschränkung des Gestaltungsspielraums durch eine Pflicht zur vorrangigen Heranziehung des Schädigers oder Pflichtigen

Fraglich ist ferner, ob sich die verschiedenen Aspekte des Beitragsmaßstabs gleichberechtigt gegenüberstehen. Denn es ist unklar, ob einem Mitglied auch diejenige Verbandstätigkeit als Vorteil angerechnet werden kann, mit der insbesondere den von einem anderen Mitglied ausgehenden nachteiligen Veränderungen begegnet wird. Soweit eine rechtliche Verpflichtung des schädigenden Mitglieds (bzw. an dessen Stelle des Verbandes) zur (Wieder-)Herstellung eines

720 Entwurf zu einem Lippegesetz vom 29.12.1924, Sammlung der Drucksachen des Preußischen Landtages, 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1925: Drs. Nr. 27, S. 70 ff.

721 Grundlegend *Vogel*, in: Geiger-HF, S. 518, 525 ff.; *Heun*, in: Dreier, GG, Art. 105, Rn. 19; *Jachmann*, in: MKS, GG, Bd. 3, Art. 105 Rn. 9 f.; *P. Kirchhof*, in: HStR IV, § 88 Rn. 196; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105, Rn. 13.

722 Vgl. *Kirchhof*, in: HStR IV, § 88 Rn. 196: „In der Regel ist der Gebührenschuldner zugleich Veranlasser und Begünstigter.“

723 OVG NRW, Urt. v. 18.05.1988, Az: 9 A 2841/86, UA., S. 16.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

bestimmten Zustands besteht, könnten diesem die hierbei entstehenden Kosten vorrangig anzulasten sein.

5.4.2.3.1 Gesetzliche Ausgangssituation

Den meisten Verbundgesetzen lassen sich keine Hinweise auf ein derartiges Vorrangverhältnis entnehmen. Allerdings findet sich zum Teil in den Gesetzesbegründungen der Hinweis, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Reinigungsleistung einer Kläranlage, die nach materiellem Wasserrecht erforderlich sind, den unterhalb der Einleitungsstelle liegenden Wasserentnehmern nicht als Vorteil angerechnet werden können.⁷²⁴ Zur Finanzierung von Maßnahmen also, zu denen eigentlich die zur Abwasserbeseitigung verpflichteten Oberlieger verpflichtet sind, können die Unterlieger unter Vorteilsgesichtspunkten insoweit nicht herangezogen werden.

Ausgeweitet auf sämtliche Kosten der Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie der Vermeidung, Minderung, Beseitigung und des Ausgleichs eingetretener oder zu erwartender, auf Abwasser-einleitungen oder sonstige Ursachen zurückzuführender nachteiliger Veränderungen des ober-irdischen Wassers hat dieser Ansatz auch explizit Eingang in das Ruhrverbundgesetz gefunden. Gemäß § 26 Abs. 4 S. 2 RuhrVG haben die Wasserentnehmer zu diesen Kosten nur insoweit beizutragen, als sie Unternehmen des Verbandes im Sinne von Satz 1 verursachen oder davon Vorteil haben, „sofern die Unternehmen über die Erfüllung von Aufgaben hinausgehen, die dem Verband auf Grund gesetzlicher Verpflichtung obliegen“. Eine allgemeine, für sämtliche Verbandsaufgaben geltende gesetzliche Regelung findet sich schließlich in § 34 Abs. 1 S. 3 ErftVG. Dort heißt es: „Maßnahmen, die der Verband zur Verhütung oder zum Ausgleich von schädigenden Einwirkungen der Mitglieder durchführt, können den Begünstigten nur insoweit als Vorteile angerechnet werden, als sie hierdurch eigene Aufwendungen ersparen.“

5.4.2.3.2 Sichtweise der Rechtsprechung

Die Frage eines Rangverhältnisses zwischen den Verursachern von Verbandsunternehmen und den Vorteilsnehmern wurde in der Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen unterschiedlich beantwortet.

5.4.2.3.2.1 Ausgangspunkt: Konkurrenz zwischen Schadensausgleich und Beitragsgerechtigkeit

So hat das OVG Nordrhein-Westfalen zunächst in einer älteren Entscheidung zu dem Verhältnis von Bergwerkseigentümern und Abwassereinleitern nach dem früheren LINEGG betont, dass das Prinzip des Schadensausgleichs, das eine alleinige Heranziehung des Schädigers verlange, und das Erfordernis, jeden Genossen, der aus der Nutzung von genossenschaftlichen Anlagen einen Vorteil habe, auch zu Beiträgen heranzuziehen, miteinander in Konkurrenz traten. Einerseits führe eine alleinige Heranziehung des Schädigers dazu, dass der Vorteilsnehmer sich die Verbandstätigkeit insoweit vollständig beitragsfrei zunutze machen könne; dies stelle eine gravierende Durchbrechung des Vorteilsprinzips und des Gebots einer gleichmäßigen Heranziehung aller Genossen dar. Andererseits entspreche es einem allgemeinen Rechtsprinzip, dass grundsätzlich derjenige, der einen Schaden verursache, zu dessen Beseitigung bzw. zum Ausgleich verpflichtet sei.⁷²⁵ Unter Berücksichtigung dieses Interessenwiderstreits sei § 11 Abs. 2 LINEGG nach Wortfassung, Systematik und Sinngehalt dahin auszulegen, dass die satzungsmäßige Regelung der Veranlagung zum Ausgleich von Schädigungen nicht schlechthin einen vollständigen und vorrangigen Ausgleich – Vorabbelastung des Schädigers – sicherzustellen brauche, vielmehr zumindest insoweit eine Einschränkung geboten sei,

⁷²⁴ Vgl. etwa LT-Drs. 10/3918, S. 43 (LippeVG).

⁷²⁵ OVG NRW, Urt. v. 05.11.1976, Az.: XI A 773/75, OVGE 33, 10, 15 f.

als dies zur Wahrung des – gleichrangigen – Vorteilsprinzips notwendig sei. Deshalb sei eine Regelung, die bei der Veranlagung Schädigungen und Vorteile in wechselseitige funktionale Abhängigkeiten bringe, in bestimmtem Umfang sogar unabdingbar, sofern dadurch nicht der Gedanke des Schadensausgleichs praktisch aufgehoben werde und etwa eine sachlich ungerechtfertigte Entlastung der Schädiger zu Ungunsten der Genossen, die wegen der Erlangung von Vorteilen zu veranlagen sind, eintrete.⁷²⁶

5.4.2.3.2.2 Entwicklung des „Kriteriums des unbeeinflussten Zustands“

Später hat das OVG Nordrhein-Westfalen in drei weiteren Entscheidungen zum Erftverband⁷²⁷ und zum Wasserverband Eifel-Rur⁷²⁸, die jeweils das Verhältnis von Abwassereinleitern und Wassernutzern betrafen, diese Grenzziehung weiter präzisiert. Allen Entscheidungen lagen Fälle zugrunde, in denen ein bestimmter Teil der Beitragslast allein den Abwassereinleitern zugewiesen wurde, nicht aber daneben auch anderen Mitgliedergruppen.

Dabei hat das Gericht zunächst lediglich darauf hingewiesen, dass es im Rahmen der Beitragsumlage – wie sich aus § 38 Abs. 1 S. 3 ErftVG a. F. ergebe – „geboten“ sei, in erster Linie diejenigen mit den Kosten zu belasten, deren schädigenden Einwirkungen durch die betreffende Verbandstätigkeit begegnet werde.⁷²⁹ Eine ausschließliche Belastung der Abwassereinleiter mit den Kosten für die Überwachungs- und Planungstätigkeit auf dem Gebiet der Gewässerreinhaltung und die Nichtberücksichtigung der Verbandsmitglieder, die auf möglichst sauberes Wasser im Verbandsgebiet angewiesen sind und insofern von der Aufgabenerfüllung profitieren, sei danach „gerechtfertigt, wenn nicht gar zwingend“.⁷³⁰

In einer zweiten Entscheidung führte das Gericht aus, dass insbesondere aus der Wertung des § 34 Abs. 1 S. 3 ErftVG a. F. folge, dass ein drittbegünstigtes Mitglied grundsätzlich so gestellt werden müsse, wie es stünde, wenn die schädigenden Einwirkungen des anderen Mitglieds und die hierauf bezogenen Maßnahmen des Beklagten nicht stattfänden. Nur soweit ihm dann Aufwendungen entstünden, die ihm nunmehr durch die Tätigkeit des Beklagten zur Schadensverhütung oder zum Schadensausgleich abgenommen würden, sei ein für die Aufwandsverteilung relevanter Vorteil des drittbegünstigten Mitglieds anzunehmen. Bei einer derartigen vergleichenden Betrachtung sei davon auszugehen, dass der sogenannte Unterlieger durch die Abwasserreinigung des Verbandes im Bereich der Oberlieger keine Aufwendungen erspare, ihm mithin insofern keine relevanten Vorteile erwüchsen. Denn bei Zugrundelegung eines „unbeeinflussten Zustands“ im oben ausgeführten Sinne stünde dem Unterlieger ein nicht durch Einleitungen des Oberliegers verunreinigter Vorfluter zur Verfügung.⁷³¹

Schließlich hat das OVG Nordrhein-Westfalen in einem Urteil zu dem Wasserverband Eifel-Rur in der Sache ebenfalls die alleinige Belastung der Abwassereinleiter und die Nichtberücksichtigung der Unterlieger gebilligt. Weil das Eifel-RurVG jedoch anders als das ErftVG keine ausdrückliche Regelung enthält, hat es sich zur Begründung maßgeblich auf die Gesetzesbegündung gestützt.⁷³²

726 OVG NRW, Urt. v. 05.11.1976, Az.: XI A 773/75, OVGE 33, 10, 15 f.

727 OVG NRW, Urt. v. 18.05.1988, Az.: 9 A 2841/86; OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98.

728 OVG NRW, Urt. v. 14.04.2005, Az.: 20 A 972/04.

729 OVG NRW, Urt. v. 18.05.1988, Az.: 9 A 2841/86, UA. S. 16 f.

730 OVG NRW, Urt. v. 18.05.1988, Az.: 9 A 2841/86, UA. S. 16 f.

731 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, www.justiz.nrw.de, Rn. 72; das Gericht führt weiter aus, dass, selbst wenn diese Wertung nicht herangezogen werden könnte, der Verband gleichwohl nicht verpflichtet sei, derartige mittelbare und kaum messbare Begünstigungen der Unterlieger bei der Veranlagung zu berücksichtigen.

732 OVG NRW, Urt. v. 14.04.2005, Az.: 20 A 972/04, UA. S. 7.

5.4.2.3.2.3 Einschränkung dieses Kriteriums

Die Bedeutung des Kriteriums des „unbeeinflussten Zustands“ hat das OVG Nordrhein-Westfalen nachfolgend in seinem Urteil vom 13. Juni 2007⁷³³ zur Beitragsveranlagung der Emschergenossenschaft in der Sache jedoch eingeschränkt. In diesem Verfahren hatte es über die Rechtmäßigkeit der pauschalen Beteiligung der Wasserversorger und Wasserwerke in Höhe von 1 % an der um einzelne Positionen verminderten Jahresumlage des Erfolgsplans (Abschnitt Betrieb) zu entscheiden.

Hintergrund der Beteiligung der Wasserwerke sei die Tatsache, dass es sich bei dem Genossenschaftsgebiet zu weiten Teilen um Poldergebiet handele. Zum Teil wegen bergbaubedingter Bodensenkungen, zum Teil wegen der von Anfang an bestehenden natürlichen Gegebenheiten komme es zu Vorflutstörungen, wenn die entsprechenden Gebiete nicht ständig künstlich mit Hilfe von Pumpwerken entwässert würden. Die Wasserversorgungsunternehmen würden zu diesem Wasseranfall namentlich durch Leitungsverluste und Rohrspülungen beitragen. Diese Wassermengen würden zwar zunächst versickern, jedoch teilweise über seitliche Zuflüsse oder mittels der Pumpwerke in die oberirdischen Gewässer und von dort in die Kläranlagen gelangen.⁷³⁴

Die Vorteils- und Verursachungskriterien im Sinne von §§ 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, 25 Abs. 1 EmscherGG seien schon im Ansatz nicht dahingehend zu verstehen, dass gewerbliche Unternehmen ausschließlich dann genossenschaftlich zur Verbandsmitgliedschaft heranzuziehen und beitragspflichtig seien, wenn die gegenwärtigen tatsächlichen Gegebenheiten und die verbandlichen Unternehmen bei einer die historischen Ausgangsverhältnisse im Verbandsgebiet in den Blick nehmenden Betrachtung nicht auf bergbauliche Tätigkeiten zurückgeführt werden können. Das Kriterium des „unbeeinflussten Zustandes“, das der früher für das Wasserverbandsrecht zuständige 9. Senat des erkennenden Gerichts hinsichtlich der Vorteilslage von Ober- und Unterliegern bei einer Aufteilung der Beitragslast nach dem vorliegend nicht einschlägigen Prinzip der Spitzabrechnung individuell zurechenbarer Kosten entwickelt habe, finde insofern keine Anwendung.⁷³⁵

Damit erklärt das Gericht das Kriterium des unbeeinflussten Zustands für den Bereich der solidarischen Abrechnung für unanwendbar und lässt darüber hinaus offen, ob es das Kriterium insgesamt weiterhin für zutreffend erachtet.

5.4.2.3.3 Stellungnahme

Die Fragestellung, ob der Schädiger (bzw. der Kostenverursacher unter dem Aspekt der Bekämpfung nachteiliger Veränderungen) vor dem Vorteilsnehmer zu Verbandsbeiträgen heranzuziehen ist, ist zu eng gefasst. Grund für eine mögliche vorrangige Berücksichtigung des Schädigers ist letztlich nicht die Schädigung als solche, sondern die daraus resultierende Pflicht.

Dies verdeutlicht folgende Kontrollüberlegung: Weil es dem Verband grundsätzlich zum einen freisteht, die Mitglieder auch allein auf der Grundlage des Vorteilsverhältnisse zu veranlagen und zum anderen mit einer von dem Mitglied ausgehenden nachteiligen Veränderung – wengleich nicht zwingend, so doch regelmäßig – eine entsprechende Vermeidungs-, Vermindeungs-, Beseitigungs- oder Ausgleichspflicht verbunden ist, wäre es ihm möglich, einen bestehenden Vorrang des Schädigers zu umgehen. Würde der Vorrang allein für die Schädiger gelten, so wäre es beispielsweise möglich, die Abwassereinleiter allein unter dem Vorteils-Aspekt (wegen der Wahrnehmung der ohne den Verband diesen obliegenden Beseitigungspflicht) zu

733 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris.

734 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 26 f.

735 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 27 ff.

veranlagen und so zusätzlich die Wasserentnehmer unter Vorteilsgesichtspunkten heranzuziehen. Praktisch hätte das „Kriterium des unbeeinflussten Zustands“ somit kaum eine Bedeutung. Aus dieser Überlegung folgt zugleich, dass sich die Vorrangfrage auch bei der Vorteilskomponente in gleicher Weise stellt, wenn der Vorteil in der Übernahme oder Erleichterung einer Pflicht besteht: Auch hier ist zu fragen, ob die Verbandstätigkeit vorrangig demjenigen Vorteilsnehmer zuzurechnen ist, dessen Pflicht der Verband wahrnimmt. Umgekehrt besteht, wenn mit der nachteiligen Veränderung (ausnahmsweise) keine entsprechende Pflicht des Mitglieds korrespondieren sollte, für eine vorrangige Heranziehung des Verursachers keine Grundlage. Damit stellt sich – losgelöst von dem Merkmal der nachteiligen Veränderung – die Frage, ob ein Mitglied insoweit vorrangig mit Beiträgen zu belasten ist, wie der Verband tätig wird, um eine (ohne den Verband) dem Mitglied obliegende, von dem Verband übernommene Pflicht zu erfüllen oder zu übernehmen.⁷³⁶

So verstanden sprechen die besseren Gründe für einen grundsätzlichen Vorrang des Pflichtigen: Für das ErftVG ist dies unproblematisch, weil § 26 Abs. 1 S. 3 ErftVG eine entsprechende allgemein gefasste und damit für sämtliche Verbandsaufgaben geltende Regelung enthält. Das ErftVG nimmt aber im Ergebnis keine Sonderstellung ein. Bei dem Vorrang des Pflichtigen handelt es sich vielmehr um einen allgemeinen Rechtsgedanken, der auch in den anderen Verbandsgesetzen Geltung beansprucht. Im Ruhrverbandsgesetz findet dieser in der Regelung des § 26 Abs. 4 S. 2 RuhrVG seinen Niederschlag, die ebenfalls eine Heranziehung der nicht pflichtigen Vorteilsnehmer erst für die überobligatorische Aufgabenerfüllung zulässt. Aus dieser Vorschrift lässt sich nicht der Umkehrschluss ziehen mit der Folge, dass in den übrigen Aufgabenbereichen ein entsprechendes Vorrangverhältnis nicht besteht. Die – lediglich beispielhafte – Kodifizierung erklärt sich vielmehr historisch aus der Entstehung des heutigen Ruhrverbandes aus dem Ruhrtalsperrenverein und dem früheren Ruhrverband. Weil Ersterer seit jeher Mitglied des zweiten war und die Mitglieder des Ruhrtalsperrenvereins somit auch an den Kosten der Abwasserbeseitigung beteiligt waren, bestand hier ein besonderer Regelungsbedarf; hinzu kommt, dass das Ruhrverbandsgesetz im Februar 1990 und damit unter dem unmittelbaren Einfluss der beiden grundlegenden Entscheidungen des OVG Nordrhein-Westfalen zu dem Verhältnis von Abwassereinleitern und Wasserentnehmern erlassen wurde.⁷³⁷ Bei den übrigen Verbandsgesetzen kommt dieser Gedanke zumindest in der Entwurfsbegründung zum Ausdruck.⁷³⁸ Für eine allgemeine Geltung spricht überdies unter teleologischen Gesichtspunkten ein Vergleich mit der Situation, die bestehen würde, wenn es den Verband nicht gäbe. In diesem Fall müssten die gesetzlich pflichtigen Mitglieder die entsprechenden Maßnahmen ebenfalls allein auf eigene Kosten durchführen.

Soweit das OVG Nordrhein-Westfalen im Jahre 1976 ausgeführt hat, einer alleinigen Heranziehung des „Schädigers“ stehe das grundsätzlich gleichrangige Prinzip des Vorteilsausgleichs bzw. dasjenige der möglichst umfassenden Heranziehung sämtlicher Mitglieder entgegen, zwingt dies nicht zu einer grundlegend anderen Beurteilung: Beide Prinzipien haben keinen umfassenden Geltungsanspruch. Dies zeigt sich schon daran, dass es grundsätzlich im Ermessen des Verbandes liegt, eine Veranlagung auch alternativ allein nach den Vorteilen oder der Kostenverursachung durchzuführen. Im Übrigen ist das Vorteilsprinzip auch in diesen Fällen nicht völlig bedeutungslos: Eine Veranlagung unter Vorteilsgesichtspunkten kommt vielmehr

⁷³⁶ Eine derartige Verpflichtung des Mitglieds ist in zweierlei Formen denkbar, zum einen direkt in der Verpflichtung zur Herbeiführung eines bestimmten Erfolgs, zum anderen als Pflicht zur Vornahme bestimmter Tätigkeiten.

⁷³⁷ Gesetz über den Ruhrverband (Ruhrverbandsgesetz – RuhrVG) vom 07.02.1990, GVBl. NRW. 1990 S. 178

⁷³⁸ Vgl. LT-Drs. 10/3918, S. 43 (LippeVG); danach dürfen Maßnahmen zur Verbesserung der Reinigungsleistung einer Kläranlage, die nach materiellem Wasserrecht erforderlich sind, den unterhalb der Einleitungsstelle liegenden Wasserentnehmern nicht als Vorteil angerechnet werden.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

zum einen in Betracht, falls der Vorteilsnehmer durch die Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch den Verband eigene Aufwendungen erspart. Dies ist ausdrücklich in § 26 Abs. 1 S. 3 ErftVG geregelt. Zum anderen ist eine Veranlagung unter dem Vorteilsgesichtspunkt angezeigt, soweit der Verband die Pflicht im Interesse der Vorteilsnehmer „überobligatorisch“ erfüllt.

Auch besteht für eine Beschränkung der Anwendung des Kriteriums allein auf Fälle der Einzelveranlagung kein Anlass. Es ist kein sachlicher Grund dafür ersichtlich, diese Erwägung nicht auch auf Fälle solidarischer Abrechnung zu übertragen. Die Frage der vorrangigen Heranziehung der Pflichtigen stellt sich in gleichem Maße, wenn der Verband die Kosten sämtlicher Verbandsmaßnahmen in einer Beitragsgruppe zusammenfasst, bevor er sie auf die Mitglieder umlegt.

Steht damit fest, dass der Pflichtige grundsätzlich vorrangig vor dem Vorteilsnehmer heranzuziehen ist, so bleibt die praktische Bedeutung dieser Vorrangregelung gleichwohl eingeschränkt. Voraussetzung für eine derartige vorrangige Berücksichtigung des Pflichtigen ist zunächst, dass die Pflicht derart konkret ist, dass die gesamte entsprechende Verbandstätigkeit von dem Verpflichteten zu erfüllen wäre. Ferner bedarf es konkreter Vorgaben für die vornehmende Tätigkeit und deren Ziel. Wo dies nicht der Fall ist, verbleibt es bei der grundsätzlichen Gleichrangigkeit des Pflichtigen im Verhältnis zu den übrigen Mitgliedern. Das Vorrangverhältnis gilt ferner nur gegenüber den – ausschließlich – Vorteilsnehmern. Verursachen diese allerdings ihrerseits zugleich Kosten durch nachteilige Veränderungen, insbesondere indem sie die Verbandstätigkeit und damit die Pflichterfüllung erschweren, so sind sie gleichrangig in die Beitragsumlage mit einzubeziehen. Der o. g. allgemeine Rechtsgedanke besagt lediglich, dass die Verbandstätigkeit insoweit nicht als Vorteil angerechnet werden darf, wie ein anderer zur Vornahme dieser Tätigkeit verpflichtet wäre. Im Übrigen entspricht auch dieses Ergebnis wiederum der Situation, die bestünde, falls es den Verband nicht gäbe.

5.4.3 Sonderregelungen in RuhrVG, ErftVG und Eifel-RurVG

Das Ruhrverbandsgesetz enthält für bestimmte Verbandsaufgaben ergänzende Sonderregelungen für die Veranlagung. Diese konkretisieren zum einen die Person der Beitragsschuldner als auch den anzuwendenden (Wahrscheinlichkeits-)Maßstab.

Die bei der Verbandsaufgabe der Vermeidung, Minderung, Beseitigung und dem Ausgleich wasserwirtschaftlicher und damit in Zusammenhang stehender ökologischer, durch Einwirkungen auf den Grundwasserstand hervorgerufener oder zu erwartender nachteiliger Veränderungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 RuhrVG) entstehenden Kosten sind gemäß § 26 Abs. 2 RuhrVG durch Beiträge der Mitglieder zu decken, die die nachteiligen Veränderungen verursacht haben. Nicht geregelt wird damit die Frage, ob die Heranziehung der Verursacher nach dem Kosten- oder dem Vorteilsmaßstab zu erfolgen hat, sofern sich die Verbandstätigkeit für die jeweiligen Verursacher auch als vorteilhaft darstellt.

Die Kosten, die dem Verband für die Beschaffung und Bereitstellung von Wasser zur Trinkwasser- und Betriebswasserversorgung sowie für den Ausgleich der Wasserführung entstehen, sind durch Beiträge der Wasserentnehmer gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 RuhrVG zu decken. Dabei richten sich die Beiträge gemäß § 26 Abs. 2 S. 2 RuhrVG nach dem Volumenstrom des von den Mitgliedern entnommenen Wassers. Die konkrete Beitragsberechnung richtet sich sodann danach, ob das entnommene Wasser dem Verbandsgebiet dauerhaft entzogen oder zum Teil wieder zugeführt wird, sowie nach dem Maß des Interesses an der regelmäßigen Zuführung reinen Wassers, § 26 Abs. 2 S. 3 RuhrVG.

Schließlich enthält § 26 Abs. 4 RuhrVG eine Sonderregelung für die Kosten der Abwasserbeseitigung und der damit in Zusammenhang stehenden Aufgaben (§ 2 Abs. 1 Nrn. 6-8 RuhrVG). Die dabei entstehenden Kosten sind durch Beiträge (i) der abwasserableitenden kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden, (ii) der gewerblichen Unternehmen, Grundstücks-, (Verkehrs-)Anlagen- und Bergwerkseigentümer zu decken, wiederum jeweils, soweit sie Abwasser ableiten, sowie (iii) der Wasserentnehmer zu decken. Letztere haben zu diesen Kosten jedoch nur insoweit beizutragen, als sie entsprechende Unternehmen des Verbandes verursachen oder davon Vorteile haben, sofern die Unternehmen über die Erfüllung von Aufgaben hinausgehen, die dem Verband aufgrund gesetzlicher Verpflichtung obliegen. Auf die Wasserentnehmer verteilt werden diese Beiträge nach den ihnen aus der Verbandstätigkeit erwachsenden Vorteilen und den von ihnen verursachten nachteiligen Veränderungen. Bei den Abwasserleitern sind die durch den Volumenstrom und die Schädlichkeit des abgeleiteten Abwassers hervorgerufenen Verunreinigungen und die zur Beseitigung des Abwassers, Grubewassers, der Klärschlämme sowie sonstiger fester Stoffe dienenden Aufwendungen des Verbandes sowie, sofern den Abwasserleitern aus deren Beseitigung Vorteile erwachsen, diese Vorteile vornehmlich zu berücksichtigen, § 26 Abs. 4 S. 4 RuhrVG.

Für die Veranlagung auf dem Gebiet der Abwasserbeseitigung enthalten § 34 Abs. 1 ErftVG und § 26 Abs. 1 Eifel-RurVG gleichlautend die Vorgabe, dass die Mitglieder für die Kosten der dem Verband auf dem Gebiet der Abwasserbeseitigung nach einem Maßstab zu veranlagten sind, der zur Menge und Schädlichkeit des Abwassers nicht außer Verhältnis steht, und geben damit zwei wesentliche Parameter des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs vor.

Zum Verhältnis der Veranlagung nach Verursachungs- und Vorteils gesichtspunkten ordnet § 34 Abs. 1 S. 3 ErftVG schließlich allgemein an, Maßnahmen, die der Verband zur Verhütung oder zum Ausgleich schädigender Einwirkungen der Mitglieder durchführt, können den Befürworteten nur insoweit als Vorteile angerechnet werden, als sie hierdurch eigene Aufwendungen ersparen.

5.4.4 Quantifizierbarkeit der Vorteile und der verursachten Kosten

Sind damit die Begriffe des Vorteils und der Kostenverursachung festgelegt, so stellt sich die Frage, wie diese jeweils der Höhe nach zu bestimmen sind. Denn wenn die Beitragslast „im Verhältnis der Vorteile und der Kostenverursachung“ auf die Mitglieder verteilt werden soll, setzt dies eine quantitative Erfassung der Vorteile und der jeweils verursachten Kosten voraus.⁷³⁹

5.4.4.1 Direkte Methoden

In Betracht kommt zunächst eine direkte Bestimmung der tatsächlich bei den einzelnen Mitgliedern anfallenden geldwerten Vorteile sowie der jeweils durch die einzelnen Mitglieder unter dem Aspekt der Abwehr nachteiliger Veränderung oder der Leistungsabnahme verursachten Kosten.

5.4.4.1.1 Vorteil

Dies ist zunächst im Hinblick auf den Vorteil zu klären.

739 Vgl. für das kommunale Beitragsrecht: v. Mutius, VerwArch 1976, 195, 199.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

5.4.4.1.1.1 Unmöglichkeit der Bestimmung des subjektiven Vorteils im Einzelfall

Eine Ermittlung des wirtschaftlichen Vorteils, wie er tatsächlich bei jedem einzelnen Mitglied subjektiv eintritt, ist praktisch nicht möglich. Der subjektive Wert, der der Verbandsleistung für das jeweilige Mitglied zukommt, ist sehr stark von dessen individuellen Verhältnissen abhängig. So kann dieselbe Verbandsleistung etwa bei der Wertschöpfung verschiedener Unternehmen sehr unterschiedliche Bedeutung haben.⁷⁴⁰ Ferner wären, beispielsweise bei der Übernahme oder Erleichterung einer Pflicht durch den Verband, die persönlichen Vermögensverhältnisse des Mitglieds zu berücksichtigen: Je schlechter ein Mitglied wirtschaftlich aufgestellt ist, desto größer ist der subjektive Vorteil durch die Pflichterfüllung (günstigere Kreditbedingungen etc.).

Der Versuch einer derartigen individuellen Vorteilbestimmung würde zu unlösbaren Nachweisproblemen und ständigen Rechtsstreitigkeiten führen.⁷⁴¹ Auf die subjektive Werthaltigkeit der Verbandstätigkeit für das einzelne Mitglied kann es somit nicht ankommen; maßgeblich ist somit ein objektivierter Vorteilsbegriff.⁷⁴²

5.4.4.1.1.2 Individuelle Alternativkostenhypothese

Theoretisch denkbar wäre auch, die Höhe des Mitgliedervorteils nach den Kosten zu bestimmen, die das einzelne Mitglied jeweils aufwenden müsste, wenn es die fragliche Leistung selbst erbringen müsste.⁷⁴³ Maßgeblich wären also die im Einzelfall ersparten Aufwendungen des Mitglieds. Dabei müsste, weil es sich bei den Verbänden um Zwangskörperschaften handelt, auf deren Tätigkeit das Mitglied nur im Rahmen seiner Mitgliedschaftsrechte Einfluss nehmen kann, unterstellt werden, dass es die vom Verband erbrachte Leistung auch tatsächlich selbst beschaffen würde. Aber selbst dann wäre eine solche Ermittlung unter Zugrundelegung der individuellen Verhältnisse jedes einzelnen Mitglieds ebenfalls mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden.⁷⁴⁴

5.4.4.1.1.3 Marktpreis der Verbandsleistung

Die quantitative Bestimmung des Mitgliedervorteils würde jedenfalls dann keine größeren Probleme bereiten, wenn für die Leistung des Verbandes ein Markt bestünde. In diesem Fall würde der im privatwirtschaftlichen Wettbewerb gebildete Marktpreis den Wert der Leistung in Geld ausdrücken.⁷⁴⁵ Weil aber die sondergesetzlichen Wasserverbände aufgrund ihrer alleinigen Zuständigkeit hinsichtlich der zugewiesenen Aufgaben und angesichts der gesetzlich angeordneten Pflichtmitgliedschaft weitgehend über ein Monopol hinsichtlich der von ihnen erbrachten Leistungen in ihrem Verbandsgebiet verfügen, entfällt der Wettbewerb als Preisbildungsfaktor.⁷⁴⁶ Auch ein Vergleich der wasserverbandsrechtlichen Beitragsregelungen untereinander mit dem Ziel, den Vorteil nach dem durchschnittlichen Preis der Leistung bei mehreren öffentlichen Anbietern zu ermitteln,⁷⁴⁷ hilft nicht weiter: Zum einen konkurrieren die Verbände

740 Vgl. *Franz*, Gewinnerzielung, S. 301, Fn. 62.

741 Vgl. *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 267, für den Sonderfall der vorteilmindernden Berücksichtigung von Werbungskosten.

742 Vgl. für das kommunale Beitragsrecht: *Tücking*, Der wirtschaftliche Vorteil, S. 113.

743 Vgl. für das kommunale Beitragsrecht: *Rohlfing*, Begriff und Funktion des wirtschaftlichen Vorteils im Beitragsrecht, S. 111; *Tücking*, Der wirtschaftliche Vorteil, S. 111 f.

744 *Rohlfing*, Begriff und Funktion des wirtschaftlichen Vorteils im Beitragsrecht, S. 111.

745 Vgl. *Franz*, Gewinnerzielung, S. 300; *P. Kirchhof*, HStR IV § 88 Rn. 199; *Tücking*, Der wirtschaftliche Vorteil, S. 107; *Vogel*, in: *Geiger-FS*, S. 518, 535.

746 Vgl. zu den Vorzugslasten: *Franz*, Gewinnerzielung, S. 300; *P. Kirchhof*, HStR IV § 88 Rn. 199; *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nichtsteuerliche Abgaben, S. 225; *Vogel*, in: HStR IV, § 87 Rn. 99; *Vogel*, in: *Geiger-FS*, S. 518, 535; i. E. auch *Tücking*, Der wirtschaftliche Vorteil, S. 107 ff.

747 Vgl. für das Recht der Vorzugslasten: *Franz*, Gewinnerzielung, S. 300.

untereinander angesichts der gesetzlich angeordneten Zwangsmitgliedschaft und der grundsätzlich auf ihr Verbandsgebiet beschränkten Zuständigkeit nicht um Mitglieder. Zum anderen ist die „Preisbildung“ bei den einzelnen Verbänden jeweils sehr stark von den geographischen, wirtschaftlichen und wasserwirtschaftlichen Besonderheiten des jeweiligen Verbandsgebietes abhängig, sodass die Beitragsveranlagung der Verbände nur äußerst eingeschränkt miteinander verglichen werden kann.

Eine direkte Bestimmung des bei den einzelnen Mitgliedern anfallenden wirtschaftlichen Vorteils in Geldwerten ist damit praktisch nicht möglich.⁷⁴⁸

5.4.4.1.2 Kostenverursachung

Fraglich ist, ob die Kosten, die der Verband auf sich nimmt, um von den Mitgliedern herbeigeführte oder zu erwartende nachteilige Veränderungen im Verbandsgebiet zu vermeiden, zu vermindern, zu beseitigen oder auszugleichen oder ihnen obliegende Leistungen abzunehmen, direkt ermittelt werden können. Zwar sind die Gesamtkosten der Verbandstätigkeit insgesamt ebenso wie die Kosten einzelner Maßnahmen grundsätzlich ohne Weiteres bestimbar. Problematisch ist indes, im Einzelfall konkret zu ermitteln, welche Kosten der Verband aufgewandt hat, um den nachteiligen Veränderungen gerade des einzelnen Mitglieds entgegenzuwirken oder ihm obliegende Leistungen abzunehmen.

Die Bildung eines solchen „Verursachungsverhältnisses“ bereitet im Grunde nur dort keine Schwierigkeiten, wo sie nicht erforderlich ist, weil beispielsweise mit einer bestimmten Verbandsmaßnahme nachteiligen Einwirkungen eines einzelnen Mitglieds entgegengewirkt werden soll und der Verband in diesem Bereich spitz abrechnet. In diesem Fall trägt das Mitglied als Verursacher die Kosten dieser Verbandsmaßnahme.⁷⁴⁹ Begegnet der Verband mit einem Verbandsunternehmen demgegenüber nachteiligen Veränderungen mehrerer Mitglieder oder nimmt er mehreren Mitgliedern eine diesen obliegende Leistung ab oder rechnet der Verband solidarisch ab, so muss der jeweilige Kostenblock entsprechend den Verursachungsanteilen aufgeteilt werden. Dabei ist eine exakte Ermittlung des Verursachungsverhältnisses wiederum praktisch kaum möglich, dies zum einen mit Blick auf naturwissenschaftlich-technische Erkenntnisgrenzen, zum anderen wegen des Verwaltungsaufwands.⁷⁵⁰ Auch der Grad der Kostenverursachung kann somit nur näherungsweise bestimmt werden.

5.4.4.2 Indirekte Methoden

Kommt danach eine direkte Bestimmung der Vorteile und der verursachten Kosten grundsätzlich nicht in Betracht, so sind diese auf indirektem Wege – durch Rückgriff auf Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe – zu ermitteln.

5.4.4.2.1 Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe

Hierzu wird auf einen oder mehrere⁷⁵¹ solcher Umstände oder solcher Eigenschaften abgestellt, die direkt messbar oder zumindest plausibel zu schätzen sind und in Wertzahlen angegeben

⁷⁴⁸ So i. E. auch OVG NRW, Urt. v. 19.05.1980, Az.: 11 A 1312/76, juris Rn. 37; zu dem weitergehenden Versuch, die Bewertungsmethoden der Kosten-Nutzen-Analyse für die Bewertung des Vorteils im kommunalen Beitragsrecht fruchtbar zu machen, *Tücking*, Der wirtschaftliche Vorteil, S. 68 f., 107 ff.

⁷⁴⁹ Problematisch bliebe auch in diesen Fällen allerdings die Umlage allgemeiner Kosten wie etwa die Personalkosten oder die Kosten für die Verbandsverwaltung.

⁷⁵⁰ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 19.05.1980, Az.: 11 A 1312/76, Juris Rn. 37.

⁷⁵¹ Rechtlich zulässig ist es auch, bei der Bildung des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs nicht nur auf einen, sondern auf eine Kombination mehrerer tatsächlicher Bezugspunkte abzustellen, „wenn diesen nicht nur je für sich, sondern auch in ihrer Kombination typischerweise Aussagekraft hinsichtlich des jeweiligen verbandlichen Kostenaufwands und des für die Ver-

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

werden können, die in innerem Zusammenhang zu dem jeweiligen Vorteil oder den nach den gesetzlichen Kriterien verursachten Kosten stehen, sich proportional zu diesen verhalten und so die relative Größe des Vorteils bzw. den Anteil der verursachten Kosten im Verhältnis zu den anderen Mitgliedern indizieren.⁷⁵² Die Verwendung von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben wird durch den Gesetzgeber mit der Ermächtigung zum Erlass von Veranlagungsregeln mehr oder weniger vorausgesetzt – wenn sich Vorteil und Kostenverursachung ohne Weiteres direkt ermitteln ließen, wäre der Erlass derselben letztlich nicht erforderlich – und wird von der Rechtsprechung einhellig für zulässig gehalten.⁷⁵³

5.4.4.2.1.1 Vorteil

Zur Bestimmung des Vorteilsverhältnisses kommen zunächst solche Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe in Betracht, die tatsächlich unmittelbar vorteilsbezogen sind, also in abstrakter oder objektivierter Form auf die wirtschaftliche Werthaltigkeit der Verbandstätigkeit für das Mitglied abstellen. So könnte beispielsweise die Verteilung der Beitragslast für Hochwasserschutzmaßnahmen nach dem Verhältnis der Einheitswerte der hierdurch geschützten Grundstücke erfolgen.⁷⁵⁴ Derartige Maßstäbe spielen in der Veranlagungspraxis der sondergesetzlichen Wasserverbände jedoch nahezu keine Rolle.

Für die Bildung des Vorteilsverhältnisses kann allerdings auch – über den Gesichtspunkt der Ersparnis eigener Aufwendungen – zulässigerweise⁷⁵⁵ auf die Kosten abgestellt werden, die dem Verband bei seiner auf die Verschaffung des Vorteils gerichteten Tätigkeit entstehen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass, je mehr Kosten die Vorteilsverschaffung auf Verbandsseite verursacht, umso mehr Kosten auch dem einzelnen Mitglied entstanden wären, wenn es die fragliche Maßnahme selbst hätte durchführen müssen, und damit auch seine Ersparnis und mit ihr der zugewandte Vorteil umso größer ist.⁷⁵⁶ Das Verhältnis der Kosten, die der Verband auf sich nimmt, um den Mitgliedern Vorteile zu verschaffen, indiziert insoweit das Verhältnis der Vorteile selbst. Gleichwohl verbleibt auch insoweit ein Zurechnungsproblem, falls der Verband mit einer Maßnahme zum Vorteil mehrerer Mitglieder tätig wird oder soweit er solidarisch abrechnet.

Zur Bestimmung der verursachten Kosten und dadurch mittelbar zur Bestimmung des Mitgliedervorteils wird praktisch – wiederum in zulässiger Weise⁷⁵⁷ – ganz überwiegend auf das Maß der Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit abgestellt. Dieses lässt sich seinerseits direkt – etwa durch Ermittlung der Leistungsmenge des Verbandes (z. B. Menge und Schädlichkeit des den Kläranlagen zugeführten Abwassers) – oder indirekt – beispielsweise über eine Eigenschaft des Mitglieds (z. B. die Einwohnerzahl der Gemeinden als Maßstab für die Menge des

bandsmitglieder aus der Aufgabenerfüllung resultierenden Nutzens zukommt“, vgl. BVerwG, Beschl.v. 27.06.2005, Az.: 10 B 72/04, NVwZ 2005, 1184, 1185.

752 Vgl. *Driehaus*, in: Driehaus, KAG, § 8 Rn. 435; v. *Mutius*, in: Driehaus/Hinsen/v. Mutius, Grundprobleme, S. 41; *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 208 ff.; *Hansmeyer/Fürst*, Die Gebühren, S. 46 f.

753 OVG NRW, Urt. v. 13.01.2003, Az.: 9 A 481/01, NWVBl. 2003, 272, 272; OVG NRW, Urt. v. 19.05.1980, Az.: 11 A 1312/76, juris Rn. 37 f.

754 Vgl. C. *Weller*, S. 181 f.; *Cosack*, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 81.

755 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2003, 224, 227; VG Arnsberg, Urt. v. 03.12.1999, Az.: 13 K 4382/98, UA. S. 16; vgl. auch OVG NRW, Urt. v. 05.11.1976, Az.: 11 A 773/75, OGVE 33, 10, 18.

756 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBl. 2003, 224, 227 („Lieg der Vorteil in der Ersparnis eigener Aufwendungen, so wird sich diese Ersparnis regelmäßig in der Größenordnung bewegen, die dem Verband als Aufwand bei dem Betrieb der jeweiligen Anlage entsteht.“); VG Arnsberg, Urt. v. 03.12.1999, Az.: 13 K 4382/98, UA. S. 16; anders als bei der direkten Vorteilsbestimmung durch einen Alternativkostenvergleich sind hier jedoch nicht die individuellen Alternativkosten maßgeblich; vielmehr werden die Alternativkosten des Einzelnen pauschal gleichgesetzt mit den dem Verband entstehenden Kosten.

757 Vgl. OVG NRW, Beschl. v. 13.01.2003, Az.: 9 A 481/01, NWVBl. 2003, 272, 272.

kommunalen Abwassers oder Grundstücksfläche und -beschaffenheit als Indiz für das Niederschlagswasser) bestimmen.

Zwar führt eine Veranlagung nach dem Maß der Inanspruchnahme nicht zu einer absoluten Bewertung der Vorteile in Geldeinheiten. Eine solche ist aber für die Beitragsumlage auch grundsätzlich nicht erforderlich. Anders als bei den Vorzuglasten ist der individuelle Vorteil bei den Verbandsbeiträgen nur Maßstab für die Verteilung der Beitraglast, nicht aber Legitimationsgrund und Grenze für die Beitragshöhe.⁷⁵⁸ Insoweit ist keine absolute Bestimmung der Vorteile in Geldwerten erforderlich, sondern eine lediglich relative Quantifizierung ausreichend.

Anders ist dies jedoch, wenn in einer Beitragsgruppe verschiedene Mitgliedergruppen zu veranlagen sind, die auf qualitativ unterschiedliche Art und Weise von den Verbandsunternehmen profitieren. Ausgangs- und Bezugspunkt für den Einsatz eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabs muss jeweils ein konkret festgelegter Vorteil sein, der sodann durch den Wahrscheinlichkeitsmaßstab näher bestimmt werden soll.⁷⁵⁹ Dementsprechend ermöglicht ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab eine Verhältnisbildung nur für gleichartige Vorteile; für artverschiedene Vorteile ist im Regelfall auf verschiedene Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe zurückzugreifen. Denkbar ist auch, dass trotz vergleichbarer Vorteile für verschiedene Mitgliedergruppen unterschiedliche Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe sinnvoll sind und zur Anwendung kommen. In diesen Fällen ist die Beitraglast somit regelmäßig in zwei oder mehr Teilsummen aufzuteilen, die dann jeweils nach den unterschiedlichen Wahrscheinlichkeitsmaßstäben unterverteilt werden können. Maßgeblich für diese Aufteilung der Beitraglast kann nur das Verhältnis der Summen der Vorteile der jeweiligen Teil-Beitragsgruppen sein. Diese Vorteils-Teilsummen lassen sich nur durch eine Bewertung in Geldeinheiten zueinander ins Verhältnis setzen; hier ist eine monetäre Bemessung des verbandlichen Aufwands somit unumgänglich. Insoweit ist, wie dargelegt, keine exakte Ermittlung möglich; die Aufteilung muss sodann anhand einzelner empirischer Feststellungen oder Erfahrungswerte abgeschätzt werden.

Technisch bieten sich für eine solche Aufteilung grundsätzlich drei verschiedene Wege an: Zunächst ist es möglich, einer Mitgliedergruppe vorab einen festen Betrag zuzuweisen und den übrigen Beitragsbedarf der anderen Mitgliedergruppe anzulasten. Die Unterverteilung erfolgt sodann nach jeweils eigenständigen Wahrscheinlichkeitsmaßstäben. Der Nachteil besteht hier ersichtlich darin, dass die Beitragsbelastung der erstgenannten Gruppe unabhängig ist von dem konkreten Beitragsbedarf in der Mitgliedergruppe. Deshalb kommt eine solche Aufteilung insbesondere dort in Betracht, wo wegen eines sehr hohen Fixkostenanteils der Beitragsbedarf sicher im Voraus zu kalkulieren ist. Die zweite Möglichkeit besteht darin, den Beitragsbedarf verschiedenen Mitgliedergruppen nach jeweils festen Prozentsätzen zuzuweisen. Hierdurch ist sichergestellt, dass beide Gruppen an einer Veränderung des Gesamtbeitragsbedarfs der Beitragsgruppe teilhaben. Allerdings ist der jeweilige Anteil beider Mitgliedergruppen an der Beitraglast festgelegt; Veränderungen diesbezüglich können nicht berücksichtigt werden. Der mit Blick auf die Beitragsgerechtigkeit vorzugswürdigste, allerdings auch aufwändigste Weg ist schließlich, die quantitative Bewertung bereits bei der Aufstellung eines – sodann für beide Mitgliedergruppen einheitlich geltenden – Wahrscheinlichkeitsmaßstabs zugrundezulegen. Dies geschieht etwa, wenn im Rahmen der Abwasserbeseitigung die Abwässer der gewerblichen Unternehmen in Einwohnergleichwerten angegeben und so – unter Aufwandsgesichtspunkten – ins Verhältnis gesetzt werden zu kommunalen Abwässern. Hier ist auch die Aufteilung des

⁷⁵⁸ Praktisch wird indes auch bei der Bezeichnung von Gebühren und Beiträgen nicht der einzelne Vorteil ermittelt, sondern der Gesamtaufwand als Summe der Gesamtvorteile behandelt und im Verhältnis der Vorteile verteilt (Franz, Gewinnerzielung, S. 319; Tücking, Der wirtschaftliche Vorteil, S. 164).

⁷⁵⁹ Vgl. v. Mutius, in: Driehaus/Hinsen/v. Mutius, Grundprobleme, S. 41; v. Mutius, VerwArch 1976, 195, 199.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Beitragsbedarfs der Beitragsgruppe auf die verschiedenen Mitgliedergruppen nicht starr, sondern flexibel.

5.4.4.2.1.2 Kostenverursachung

Zur Bestimmung des Verhältnisses der Kosten, die der Verband zur Abwehr nachteiliger Veränderungen oder zur Leistungsabnahme auf sich nimmt, wird praktisch ebenfalls überwiegend auf das Maß der Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit abgestellt. Diese indiziert somit grundsätzlich sowohl (mittelbar) den Vorteil des Mitglieds als auch die anteilig verursachten Kosten.⁷⁶⁰ Auch insoweit stellt sich das Problem, dass der gewählte Wahrscheinlichkeitsmaßstab in der Regel nur gleichartige nachteilige Veränderungen oder abgenommene Leistungen erfasst. Sollen hingegen ungleichartige nachteilige Veränderungen oder Leistungen erfasst werden, so bedarf es grundsätzlich wiederum einer Aufteilung der umzulegenden Summe anhand der auf die jeweiligen Gruppen entfallenden Teilkosten.⁷⁶¹

5.4.4.2.1.3 Kombination beider Aspekte

Sollen bei der Umlage innerhalb einer Beitragsgruppe sowohl Vorteils- als auch Kostenverursachungsaspekte Berücksichtigung finden, so ergeben sich auf der Ebene der Quantifizierung keine Besonderheiten: Zunächst ist denkbar, dass ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab, der auf die Inanspruchnahme der Verbandsanlagen abstellt, damit zugleich Vorteil und Kostenverursachung indiziert. Ist dies nicht der Fall und kommen verschiedene Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe zur Anwendung, so ist wiederum eine Verhältnisbildung auf der Grundlage einer monetären Bewertung erforderlich.⁷⁶²

5.4.4.2.1.4 Zwischenfazit

Hinsichtlich der Quantifizierung der Vorteile der Mitglieder und der verursachten Kosten bestehen somit erhebliche Parallelen: In beiden Fällen wird regelmäßig auf das Maß der Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit abgestellt. Während dies bei der Kostenverursachung sehr naheliegend ist, ergibt sich diese Vorgehensweise bei der Vorteilsbestimmung nur mittelbar über die Ersparnis eigener Aufwendungen und ihre relative Gleichsetzung mit den Kosten des Verbandes.

5.4.4.2.2 Anforderungen an den gewählten Wahrscheinlichkeitsmaßstab

Fraglich ist, welche Anforderungen an den gewählten Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu stellen sind.

5.4.4.2.2.1 Gemeinsamer Ausgangspunkt in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung

Die rechtlichen Grenzen für die Wahl des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes ergeben sich nach der Rechtsprechung, wie bereits dargelegt, neben den einfachgesetzlichen Vorgaben vor allem aus dem allgemeinen Gleichheitssatz in Form des Willkürverbots. Die insoweit geltenden Anforderungen formulieren die Gerichte in ständiger Rechtsprechung nahezu gleichlautend wie folgt:

Der Verband überschreitet den ihm eingeräumten weiten Gestaltungsspielraum nur dann, wenn der der Ermittlung des Beitragsverhältnisses zugrunde liegende Beitragsmaßstab „sachwidrig“

⁷⁶⁰ Vgl. OVG NRW, Beschl. v. 13.01.2003, Az.: 9 A 481/01, NWVBl. 2003, 272, 272: „Das Maß der Inanspruchnahme einer Kläranlage durch einen Nutzer indiziert bei typisierender Betrachtungsweise regelmäßig zugleich den Umfang der ihm im Bereich der Sammlung und Zuführung der Abwasser zur Kläranlage zugutekommenden Begünstigung sowie des insoweit von ihm verursachten Aufwandes des Verbandes.“

⁷⁶¹ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 39 ff.

⁷⁶² Vgl. schon Tönniesmann, WVVO, § 81 Anm. 3.

und für das Handeln des Verbandes gänzlich unpassend“ ist.⁷⁶³ Insbesondere besteht keine Verpflichtung, den sachnächsten oder besten Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu wählen.⁷⁶⁴ Ferner ist der Verband frei darin zu entscheiden, ob er im Interesse der Beitragsgerechtigkeit auch entfernte Verursachungsbeiträge oder äußerst mittelbare Vorteile berücksichtigt oder aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität allein den „typischen“ Vorteilsnehmer oder Verursacher heranzieht.⁷⁶⁵

5.4.4.2.2.2 Abweichungen im Detail

Trotz dieser Konsistenz im Ausgangspunkt zeigen sich bei näherem Hinsehen nicht unerhebliche Unterschiede im Detail, insbesondere in der weiteren Ausgestaltung dieser Vorgaben und der Subsumtion hierunter. Dies verdeutlicht insbesondere die Gegenüberstellung dreier Urteile jeweils verschiedener Senate des OVG Nordrhein-Westfalen, in denen zum einen ausnahmsweise über den oben genannten gemeinsamen Nenner hinausgehende Ausführungen zu den Anforderungen an den gewählten Wahrscheinlichkeitsmaßstab gemacht werden und die zum anderen auch strukturell ähnliche Regelungen in den Veranlagungsregeln betreffen. So behandeln alle drei Entscheidungen die pauschale Be- oder Entlastung einer Gruppe von Mitgliedern (auch) unter dem Gesichtspunkt der Kostenverursachung in Höhe eines gewissen Prozentsatzes.

5.4.4.2.2.2.1 Rechtsprechung des früher zuständigen 9. Senats des OVG Nordrhein-Westfalen

In einem Urteil vom 16. November 1989⁷⁶⁶ hat der früher für das Wasserverbandsrecht zuständige 9. Senat des OVG Nordrhein-Westfalen zu der Vorgängerregelung des heutigen Lippeverbandsgesetzes die Heranziehung der Gruppe der Wasserentnehmer zu den Kosten der Verbandskläranlagen in Höhe von pauschal 10 % für rechtswidrig erklärt. Abgesehen davon, dass die Abwasserbeseitigung aufgrund wasserrechtlicher Vorgaben des Landesgesetzgebers unter Schädigungsgesichtspunkten allein den Abwassereinleitern zuzurechnen sei,⁷⁶⁷ sei auch die pauschale Belastung der Wasserentnehmer in dieser Höhe nicht hinreichend belegt.⁷⁶⁸

Insoweit sei ein Maßstab erforderlich, der an Schädigungen anknüpfe, denen mit dem Kostenaufwand nach objektiv feststellbaren Kausalzusammenhängen begegnet werde, und der die Schädigungen entsprechend den betreffenden Kausalzusammenhängen nach geeigneten Faktoren zumindest unter Wahrscheinlichkeitsgesichtspunkten kostenmäßig sachgerecht bewertete.⁷⁶⁹

Entgegen der Auffassung des beklagten Lippeverbandes genüge es nicht festzustellen, dass es grundsätzlich ein Zusammenwirken mehrerer schädigender Faktoren geben könne, denen mit der Verbandsmaßnahme begegnet werde, und dass die Genossenschaft nach gewissenhaften Überlegungen subjektiv zu der Überzeugung gekommen sei, eine bestimmte Verteilung auf die potentiellen Schädigergruppen sei angemessen. Dies liefe im Ergebnis darauf hinaus, dass die

763 BVerwG, Urt. v. 30.08.2006, Az.: 6 C 2/06, HGZ 2007, 31, 33; BVerwG, Beschl. v. 27.06.2005, Az.: 10 B 72/04, NVwZ 2005, 1184, 1185; OVG NRW, Beschl. v. 14.04.2005, Az.: 20 A 972/04, UA. S. 6 f.; OVG NRW, Urt. v. 14.04.2005, Az.: 20 A 972/04, UA. S. 6 f.; OVG NRW, Urt. v. 15.09.2004, Az.: 20 A 3166/02, juris Rn. 39; OVG NRW, Urt. v. 07.06.2004, Az.: 20 A 4601/01, UA. S. 10; OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 18.

764 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 46; vgl. auch Rn. 36 zur korrespondierenden Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs

765 OVG NRW, Urt. v. 18.12.2002, Az.: 9 A 696/98, NWVBI. 2003, 224, 227; OVG NRW, Urt. v. 23.11.1990, Az.: 9 A 354/87, UA. S. 26; OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 40; OVG NRW, Urt. v. 18.05.1988, Az.: 9 A 2814/86, UA. S. 16; *Seeliger*, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 80 Rn. 68.

766 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85.

767 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 18 ff.

768 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 39.

769 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 39.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Gewichtung der Schädigung(en) und ihrer Kausalität für eine bestimmte Maßnahme in ihrem freien Ermessen stünde. Ein derartiges Ermessen sei dem Verband aber nicht eingeräumt.⁷⁷⁰

Maßnahmen, die nur für die Beseitigung bzw. Minderung ganz bestimmter Schädigungen typisch seien, seien grundsätzlich nur denen zuzurechnen, deren Verhalten typischerweise mit solchen Maßnahmen begegnet werde.⁷⁷¹ In diesem Fall stehe es jedenfalls im beitragsrechtlichen Ermessen des Verbandes, sich hinsichtlich der Kosten der Maßnahme ausschließlich an die insoweit betroffene Schädigergruppe zu halten.⁷⁷² Kehrseite dieses Ermessens sei jedoch, dass die Anforderungen an einen einleuchtenden Beleg für den unmittelbaren Zusammenhang zwischen Maßnahme bzw. Kostenaufwand und Schädigung steigen würden, wenn die Kosten auch auf Schädiger verteilt würden, denen die Verbandsmaßnahme nicht ohne Weiteres plausibel zugeordnet werden könne. Gerade dann bedürfe es der „schlüssigen und überprüfbaren Darlegung von wasserwirtschaftlichen Erkenntnissen – im Sinne eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabs – nicht nur hinsichtlich des Schädigungszusammenhangs als solchem, sondern auch hinsichtlich der Bemessung des Kostenaufwandes, der auf Schädigungen entfalle, die für die Maßnahme neben denen, für die sie typischerweise erfolgt, mit kausal sein sollen“.⁷⁷³ Ein Schätzungsermessen ohne eine solche Überprüfbarkeit des Kostenanteils würde die mit den gesetzlichen Vorgaben nicht zu vereinbarende Möglichkeit eröffnen, bei vielschichtigen Wirkungszusammenhängen verschiedener Schädigungen die Kosten einer bestimmten Maßnahme, die (möglicherweise) zusätzlich nur entfernt liegenden Schädigungen entgegenwirkt, mehr oder weniger beliebig der einen oder anderen Schädigergruppe zuweisen zu können.⁷⁷⁴

Die Festlegung einer Belastung der Wassernutzer mit 10 % der Kläranlagenkosten sei hiernach rechtswidrig, weil die Verursachung eines Kostenanteils durch die Wasserentnehmer gerade bis zu dieser Höhe nicht im vorgenannten Sinne belegbar sei.⁷⁷⁵ Der Betrieb der Kläranlagen diene der Vermeidung von Gewässerschädigungen durch die Abwassererzeuger und- ableiter und sei daher typischerweise diesen zuzurechnen.⁷⁷⁶ Die Heranziehung der Wasserentnehmer zu diesen Kosten wegen schädigender Einwirkungen leuchte demgegenüber nicht unmittelbar ein: Zwar sei die Überlegung, dass zur Sicherung einer bestimmten Belastbarkeit des Flusssystems ein bestimmter Reinigungsgrad bei der Abwasserbehandlung ausreiche und dass die Reinigungsleistung zur Einhaltung der Belastungsgrenze gesteigert werden müsse, wenn dem Fluss bestimmte Wassermengen entzogen werden, im Ansatz theoretisch nachvollziehbar.⁷⁷⁷ Unklar bleibe jedoch, wie für die Beitragserhebung im Einzelfall praktisch feststellbar und messbar gemacht werden könne, dass und inwieweit die Wirkungsweise der Selbstreinigungskraft des Gewässers, die durch die Wasserentnahmen geschädigt werde, nämlich die Eigenschaft des Gewässers, insbesondere abwasserbedingte Verunreinigungen durch chemische, physikalische oder biologische Prozesse zu mindern oder zu beheben, durch den Betrieb von Kläranlagen ersetzt werde, ferner, wie die Schädigung der Selbstreinigungskraft selbst festgestellt und dergestalt messbar gemacht werden könne, dass sie beim Betrieb von Kläranlagen mit einer (ohne die Wasserentnahmen) zu verhüten Gewässerschädigung durch Abwasser quantitativ verglichen werden könne.⁷⁷⁸

770 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 39 f.

771 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 40.

772 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 41.

773 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 41.

774 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 41.

775 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 42.

776 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 42.

777 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 42.

778 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 42 f.

Komme es somit für die Festlegung des Anteils der Wassernutzer an den Kläranlagenkosten gerade auf 10 % auf einen plausiblen Beleg durch ein nach wasserwirtschaftlich-wissenschaftlichen Erkenntnissen überprüfbares Bewertungssystem an, so führe die Tatsache, dass es nach Auskunft des sachkundigen Beklagten nicht möglich sei, ein solches Bewertungssystem zu erstellen, dazu, dass eine Umlage der Kläranlagenkosten auf die Wassernutzer unter dem Gesichtspunkt der Schädigung der Selbstreinigungskraft der Gewässer durch Wasserentnahmen in Höhe von 10 % nicht erfolgen dürfe.⁷⁷⁹

Für eine – in diesem Fall nicht einschlägige – Veranlagung nach Vorteilen stünde dem Verband demgegenüber nach Auffassung des Gerichts ein weitergehender Ermessensspielraum zu als bei einer Beitragsbemessung nach Schädigungen, weil nach der Beitragsregelung auch mittelbare Vorteile berücksichtigt werden könnten. Es liege auf der Hand, dass solche Vorteile weitgehend nur geschätzt werden könnten.⁷⁸⁰

5.4.4.2.2.2 Rechtsprechung des 20. Senats des OVG Nordrhein-Westfalen

Demgegenüber ging der 20. Senat des OVG Nordrhein-Westfalen von deutlich geringeren Anforderungen für die Kostenzurechnung aus. In seinem oben bereits erwähnten Urteil vom 13. Juni 2007⁷⁸¹ erklärte das Gericht die pauschale Beteiligung der Wasserwerke und Wasserversorger an der um einzelne Positionen verminderten Jahresumlage des Erfolgsplans, Abschnitt Betrieb, bei der Emschergenossenschaft wegen auftretender Leistungsverluste und durchgeföhrter Rohrspülungen für rechtmäßig.

In rechtlicher Hinsicht genüge für die Beitragspflicht unter Verursachungsgesichtspunkten ein Ursachenbeitrag unter anderen und unter Vorteilsgesichtspunkten ein mittelbarer oder unmittelbarer Vorteil; ausschlaggebend sei dabei eine „Gewichtung nach Maßgabe wertender, vornehmlich genossenschaftlicher Kriterien“.⁷⁸² Insbesondere müsse den bei der Beitragsveranlagung getroffenen Gewichtungen kein mathematisch messbarer Kostenunterschied zugrunde liegen.⁷⁸³

Die Netzverluste und Rohrspülungen sowie die Herstellung und Einhaltung eines für das Leitungsnetz günstigen Grundwasserstandes seien lediglich tatsächliche Anknüpfungspunkte dafür, dass die gewerblichen Wasserversorgungsunternehmen wegen eines eigenen Interesses in die genossenschaftliche Kostentragung einzubeziehen seien.⁷⁸⁴ Die Beteiligung der Wasserwerke in Höhe von 1 % beruhe nicht – und müsse das auch nicht – „auf einer gleichsam mathematischen Zusammenstellung einzelner Faktoren und einer ebenso rechnerisch ableitbaren Gegenüberstellung etwa der unterschiedlichen Ursachen für die verbandlichen Unternehmen, sondern auf einer einzelne Gesichtspunkte der Verursachung und des Vorteils übergreifenden, zusammenfassenden und die Mitgliedschaftsverhältnisse in vollem Umfang einbeziehenden Bewertung zur gerechten Lastenverteilung“.⁷⁸⁵ Insbesondere sei der Ansatz von 1 % nicht orientiert an der Vorstellung, in dieser Größenordnung stamme das von der Beklagten insgesamt entwässerungstechnisch behandelte Wasser aus Netzverlusten und/oder Rohrspülungen oder würden die insgesamt anfallenden Kosten speziell auf Verursachungsbeiträge von Wasserversorgungsunternehmen entfallen.⁷⁸⁶

779 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 43.

780 OVG NRW, Urt. v. 16.11.1989, Az.: 9 A 2531/85, UA. S. 57.

781 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05.

782 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 26.

783 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 38.

784 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 44.

785 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 44.

786 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 44.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Bei dem Beitragsansatz handele es sich insoweit vielmehr, was sachlich begründet sei, um eine „in die Systematik der sonstigen Verteilungsregelungen eingepasste und in ihrer Größenordnung maßgebend von dieser Systematik geprägte Bemessungsgröße am unteren Rand dessen, was beim Gesamtvolumen der Genossenschaftsbeiträge wirtschaftlich überhaupt noch ins Gewicht fallen“ könne.⁷⁸⁷ Zu einer Aufspaltung und isolierten Analyse der einzelnen Anknüpfungspunkte für ihre Einbeziehung sei die Genossenschaft aufgrund des ihr zukommenden Gestaltungsspielraums in Anbetracht auch der Schwierigkeiten einer in sich stimmigen Nachweisführung der Zurechnung bestimmter Kosten zu bestimmten Verursachungsbeiträgen der Wasserversorgungsunternehmen oder zu bestimmten Vorteilslagen dieser Unternehmen sowie der anderen Mitglieder nicht verpflichtet.⁷⁸⁸

5.4.4.2.2.3 Rechtsprechung des 15. Senats des OVG Nordrhein-Westfalen

In der Rechtsprechung des heute für das Recht der Wasserverbandsabgaben zuständigen 15. Senats des OVG Nordrhein-Westfalen lässt sich wieder ein verschärfter Prüfungsmaßstab feststellen, und dies sowohl im Hinblick auf die Anforderungen an die tatsächlichen Grundlagen einer pauschalen Differenzierung als auch an die Notwendigkeit zu treffender Differenzierungen als solche:

In seiner Entscheidung zur Beitragsveranlagung des Wasserverbands Eifel-Rur vom 24. Juni 2014 betont das Gericht zunächst, pauschalierte Parameter im Rahmen der Beitragsveranlagung – im konkreten Fall ging es unter anderem um einen Vergleichsfaktor bei der Veranlagung zu den Kosten für die Wehebachtalsperre, durch den die Wasserkraftnutzer im Verhältnis zu dem klagenden Betreiber einer Forellenzucht relativ besser gestellt wurden – müssten sich auf eine „hinreichend tragfähige tatsächliche Grundlage zurückführen“ und einen „inhaltlich belastbaren Bezug“ zu dem von den anderen Mitgliedern für das Verbundunternehmen veranlagten Mitgliedern jeweils verursachten Aufwand erkennen lassen.⁷⁸⁹ Weil sich das konkrete Maß der ins Gewicht fallenden Reduzierung der Beitragslast der Wasserkraftnutzer im Verhältnis zu den anderen jeweils veranlagten Mitgliedern der betroffenen Beitragsgruppe nicht derart auf der Grundlage tatsächlicher Erkenntnisse nachvollziehen lasse, dürfte es nicht möglich sein, insoweit eine willkürfreie Festlegung des konkreten Vergleichsfaktors anzunehmen.⁷⁹⁰ Selbst wenn die Unternehmen der Wasserkraftnutzung tatsächlich die geringsten Erschwernisse und Beeinträchtigungen für den Verband verursachen würden, müsse dennoch das konkrete Maß der ins Gewicht fallenden Reduzierung der Beitragslast der Wasserkraftnutzer im Verhältnis zu den anderen Mitgliedern der betroffenen Beitragsgruppe auf der Grundlage tatsächlicher Erkenntnisse einigermaßen nachvollziehbar sein.⁷⁹¹

Erheblichen rechtlichen Bedenken begegne ferner der vom Niersverband gewählte Ansatz, schädliche bzw. nachteilige Auswirkungen infolge von Wasserverbräuchen und Wassernutzungen aus Praktikabilitätsgründen für alle Nutzungsarten des von den Mitgliedern der Beitragsgruppe entnommenen Wassers einheitlich pauschaliert bei der Bemessung von Beiträgen zu berücksichtigen.⁷⁹² Hierfür bleibe aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität dann Raum, wenn die pauschalierte Erfassung der Zu- und Rückleitungsmengen der einzelnen Nutzungs-

787 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 44.

788 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 44.

789 OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 58; ähnlich OVG NRW, Beschl. v. 03.05.2012, Az. 15 A 1406/10, beck-online.

790 OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 58.

791 OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 59.

792 OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 62.

arten nur mit unvertretbar hohem Aufwand feststellbar wäre. Tatsächlich habe der Verband aber unproblematisch zwischen den einzelnen Nutzungsarten differenzieren können.⁷⁹³

Unzulässig sei in jedem Fall der Ansatz eines pauschalen Verlustwertes in Höhe von 10 %.⁷⁹⁴ Der Pauschalwert müsse die tatsächlichen Verhältnisse zumindest einigermaßen wirklichkeitsnah abbilden, dürfe also von den tatsächlichen Verhältnissen nicht grob abweichen, wofür überschlägige, nachvollziehbare Berechnungen ausreichen.⁷⁹⁵ Andernfalls sei der angenommene Pauschalwert evident sachwidrig und damit willkürlich. Im konkreten Fall liege der Wasserverlust bei dem klagenden Verbandsmitglied nach den tatsächlichen Feststellungen um ein Vielfaches niedriger; die den Wasserverlust pauschal bei der Beitragsberechnung in Ansatz bringenden Parameter seien nicht in der Lage, die tatsächliche Verdunstung auch nur einigermaßen wirklichkeitsnah abzubilden und erweise sich als willkürlich.⁷⁹⁶

5.4.4.2.2.2.4 Stellungnahme

Schon die eingangs getroffene Feststellung des 20. Senats, für die Beitragspflicht genüge ein Verursachungsbeitrag unter anderen bzw. ein mittelbarer oder unmittelbarer Vorteil, während in diesem Rahmen eine „Gewichtung nach Maßgabe wertender, vornehmlich genossenschaftlicher Kriterien“ maßgeblich sei, ist mit den gesetzlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren. Wenn sich gemäß § 26 Abs. 1 S. 1 LippeVG die Beitragslast „im Verhältnis“ der Vorteile und verursachten Kosten auf die Mitglieder verteilt, so sind Vorteil und Verursachungsbeitrag nicht nur Voraussetzung für die Beitragspflicht als solche, während die Umlage der Beitragslast auf die Beitragszahler nach anderen Kriterien erfolgen kann; es handelt sich vielmehr um die – allein – maßgeblichen Kriterien für die Umlage selbst.

Dies macht der 9. Senat des OVG Nordrhein-Westfalen in einem anderen Urteil sehr deutlich, wenn er ausführt, der Bewertungsspielraum des Verbandes werde durch Art. 3 Abs. 1 GG in dem Sinne beschränkt, dass der jeweils gewählte Maßstab unter Berücksichtigung der speziell gesetzlichen Vorgaben (Verteilung der Beitragslast nach Vorteilen und Kosten) nicht die Willkürgrenze überschreiten darf.⁷⁹⁷

Eine Verteilung der Beitragslast „nach wertenden, vornehmlich genossenschaftlichen Kriterien“ ließe demgegenüber auf ein weitestgehend freies Ermessen des Verbandes bei der Bildung des Beitragsverhältnisses hinaus. Insbesondere bleibt unklar und wird vom Gericht auch nicht näher erläutert, was im Einzelnen mit den „genossenschaftlichen Kriterien“ gemeint sein soll: Versteht man diese in dem Sinne, dass sich jedes Mitglied insoweit solidarisch oder genossenschaftlich gegenüber den anderen Mitgliedern und dem Verband selbst verhalten müsse, als es entsprechend seiner Vorteilsziehung bzw. seiner Kostenverursachung zu den Verbandslasten beizutragen hat,⁷⁹⁸ so ergibt sich letztlich nichts anderes als nach dem Beitragsmaßstab selbst. Fasst man sie als Umstand auf, der eine verbandsweite Zusammenfassung und Abrechnung einzelner Kostenpositionen innerhalb der einzelnen Beitragsgruppen nahelegt,⁷⁹⁹ so betrifft dies nicht die Ebene des Beitragsmaßstabes, sondern – vorgelagert – die der Bildung der maßgeblichen Abrechnungseinheiten, also die Frage, ob der Verband solidarisch oder spitz abrechnet. Schließlich könnte hiermit schlicht auf die verbandliche Selbstverwaltung Bezug genommen werden, dergestalt, dass diese Fragen dem Bereich der mitgliedschaftlichen Willensbildung,

793 OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 62.

794 OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 63.

795 OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 63.

796 OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 64.

797 OVG NRW, Urt. v. 13.01.2003, Az.: 9 A 481/01, NWVBl. 2003, 272, 272.

798 Vgl. 2.2.2

799 Vgl. 2.2.2

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

die prägendes Element des Genossenschaftsbegriffs ist, überlassen bleiben sollen. Allerdings hat der Gesetzgeber der Verbandsversammlung bei der Bestimmung des Beitragsverhältnisses eben nicht völlig freie Hand gelassen, sondern ihr gerade mit dem Vorteils- und Verursachermaßstab verbindliche Leitlinien vorgegeben. Eine Umlage nach „wertenden, vornehmlich genossenschaftlichen Kriterien“ ließe somit im Ergebnis auf eine reine Mehrheits- oder Billigkeitsentscheidung hinaus. Im Übrigen beständen, wäre eine derart weite Auslegung zutreffend, nicht unerhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser – ohnehin schon sehr weiten⁸⁰⁰ – Regelungen mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot bzw. den Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes.

Die Beteiligung der Wasserwerke in Höhe von 1 % beruhe nicht – und müsse das auch nicht – „auf einer gleichsam mathematischen Zusammenstellung einzelner Faktoren und einer ebenso rechnerisch ableitbaren Gegenüberstellung etwa der unterschiedlichen Ursachen für die verbandlichen Unternehmen, sondern auf einer einzelne Gesichtspunkte der Verursachung und des Vorteils übergreifenden, zusammenfassenden und die Mitgliedschaftsverhältnisse in vollem Umfang einbeziehenden Bewertung zur gerechten Lastenverteilung“. Der Ansatz von 1 % sei „nicht orientiert an der Vorstellung, in dieser Größenordnung stamme das von der Beklagten insgesamt entwässe rungstechnisch behandelte Wasser aus Netzverlusten und/oder Rohrspülungen oder entfielen die insgesamt anfallenden Kosten speziell auf Verursachungsbeiträge von Wasserversorgungsunternehmen“.⁸⁰¹ Damit lehnt das Gericht die Notwendigkeit einer empirisch-quantitativen Annäherung weitgehend ab. Eine „einzelne Gesichtspunkte der Verursachung und des Vorteils übergreifende, zusammenfassende und die Mitgliedschaftsverhältnisse in vollem Umfang einbeziehende Bewertung zur gerechten Lastenverteilung“ ist – wenn sie nicht auf einer Aufspaltung und isolierten Analyse einzelner Anknüpfungspunkte⁸⁰², das heißt auf einer grundsätzlich differenzierten Betrachtung und zumindest näherungsweisen quantitativen Bewertung beruht – lediglich eine globale, pauschale Schätzung. Die gesetzliche Regelung des Beitragsmaßstabes würde weitestgehend entwertet.⁸⁰³

Die Heranziehung der Wasserwerke und Wasserversorger gerade in Höhe von 1 % an der Jahresumlage des Erfolgsplans (Abschnitt Betrieb) lässt sich im Übrigen nicht mit dem Hinweis rechtfertigen, bei diesem Anteil handele es sich um eine „in die Systematik der sonstigen Verteilungsregelungen eingepasste und in ihrer Größenordnung maßgebend von dieser Systematik geprägte Bemessungsgröße am unteren Rand dessen, was beim Gesamtvolumen der Genossenschaftsbeiträge wirtschaftlich überhaupt noch ins Gewicht fallen“ könne.⁸⁰⁴ Dieses Argument verfängt schon deshalb nicht, weil die Schifffahrtskanäle in derselben Regelung zu einem Anteil von lediglich 0,1 % an den Kosten in der Beitragsgruppe herangezogen werden. Haben diese somit nur ein Zehntel der Beitragslast der Wasserversorger zu tragen, so lässt auch dies die Einstufung der einprozentigen Beteiligung derselben als Belastung „am unteren Rand“ dessen, was wirtschaftlich überhaupt noch ins Gewicht fällt, zweifelhaft erscheinen.

800 BVerwG, Urt. v. 16.11.1984, Az.: 4 C 3/81, NVwZ 1985, 271, 272; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 19.10.1966, Az.: IV C 222.65, BVerwGE 25, 151, 161 („der – allerdings etwas blasse – Vorteilsmaßstab“)

801 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 44.

802 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 44.

803 Die Frage, ob es für die Ermittlung des Beitragsverhältnisses ausreicht, wenn ein WVG-Wasserverband die Vorteile und Kosten überhaupt nicht ermittelt, sondern lediglich pauschal schätzt, wurde von dem Bundesverwaltungsgericht bei der Zurückweisung einer Nichtzulassungsbeschwerde (Beschl. v. 27.06.2005, Az.: 10 B 72/04, NVwZ 2005, 1184, 1186) mangels Entscheidungserheblichkeit grundsätzlich offen gelassen; allerdings hat das Gericht auf die gesetzliche Regelung des § 30 Abs. 1 S. 2 WVG verwiesen, nach der eine „annähernde Ermittlung“ der Vorteile und Kosten geboten, aber auch hinreichend sei; ähnliche Regelungen, die zumindest eine Annäherung an das tatsächliche Vorteils- und Kostenverursachungsverhältnis vorschreiben, finden sich auch in § 20 Abs. 1 EmscherG-Sa und § 20 Abs. 1 LippeV-Sa.

804 OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 44.

Das Urteil des 9. Senats erscheint demgegenüber aus heutiger Sicht zweifelhaft, soweit es an die Kostenverursachung deutlich strengere Maßstäbe stellt als an die Bestimmung der Vorteile. Für die praktische Bedeutung einer solchen Differenzierung gilt dies bereits deshalb, weil Vorteil und Verursachung einen weitgehenden Überschneidungsbereich aufweisen und nach dem Vorstehenden die Vorteile häufig auch über die Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit und damit über die verursachten Kosten ermittelt werden. Der einzelnen Veranlagungsvorschrift ist daher oft schon gar nicht anzusehen, ob sie eine Verteilung der Beitragslast nach Vorteilen und/oder nach verursachten Kosten vornimmt. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass der Begriff der „Schädigungen“, an den das Urteil anknüpft, in den heutigen Verbandsgesetzen durch den der „nachteiligen Veränderungen“ ersetzt wurde und damit auch Verbandsmaßnahmen weit im Vorfeld von Schädigungen erfasst.

Legt der 9. Senat nach heutigen Maßstäben bei der Kostenverursachung tendenziell zu strenge Maßstäbe an, so sind die Anforderungen bei der Vorteilsbestimmung – durch den pauschalen Hinweis darauf, dass das Gesetz auch mittelbare Vorteile einbeziehe und es insoweit auf der Hand liege, dass solche Vorteile weitgehend nur geschätzt werden könnten, tendenziell zu weit.

Grundsätzlich erforderlich und ausreichend ist in beiden Fällen eine Annäherung durch Messung oder auf empirischen Kriterien beruhende, plausible und nachvollziehbare Schätzung einer oder mehrerer Bezugsgrößen, die für sich oder zusammen zu dem Vorteil oder den verursachten Kosten in einem objektiv feststellbaren Zusammenhang steht oder stehen und diese zumindest unter Wahrscheinlichkeitsgesichtspunkten sachgerecht bewertet bzw. bewerten.⁸⁰⁵

Innerhalb dieser absoluten Vorgaben steht dem Verband ein erheblicher Spielraum bei der Auswahl des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs zu, und es besteht insbesondere keine Verpflichtung, den sächnächsten oder besten Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu wählen.⁸⁰⁶ Bei der Auswahl ist allerdings dem Aspekt der verhältnismäßigen Gleichheit Rechnung zu tragen.⁸⁰⁷ Dementsprechend sind die sich aus der Anwendung des jeweiligen Wahrscheinlichkeitsmaßstabs ergebenden Folgen der Gleichbehandlung (oder Ungleichbehandlung) gegen den mit der (Un-)Gleichbehandlung verfolgten Zweck – im Regelfall eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands – abzuwägen. Bei dieser Abwägung sind insbesondere die Zahl der betroffenen Verbandsmitglieder, die Höhe der umzulegenden Kosten, die Beeinflussbarkeit der Differenzierungskriterien durch die Verbandsmitglieder und die Verfügbarkeit alternativer Berechnungsmöglichkeiten sowie der hiermit jeweils verbundene Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen.⁸⁰⁸

5.5 Sonderregelungen für die Veranlagung der Braunkohlenbergwerke im Erftverband, §§ 37-39 ErftVG

Das Erftverbandsgesetz weist die Beitragslast für die Aufwendungen des Verbandes, die der Wahrung des öffentlichen Wohls gegenüber eingetretenen und möglichen wasserwirtschaftlichen Auswirkungen des Braunkohlenbergbaus dienen, den Eigentümern der Braunkohlenbergwerke zu, § 37 Abs. 1 S. 1 ErftVG. Die Bemessung dieser Aufwendungen, soweit sie aus Maßnahmen der Sicherung der Wasserversorgung erwachsen, ist in § 39 ErftVG geregelt.

⁸⁰⁵ Vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 27.06.2005, Az.: 10 B 72.04, juris Rn. 17; BVerwG, Beschl. v. 27.06.2005, Az.: 10 B 72.04, juris Rn. 14 ff., jeweils zu § 30 Abs. 1 WVG.

⁸⁰⁶ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 24.06.2014, Az.: 15 A 1919/09, juris Rn. 46; vgl. auch Rn. 36 zur korrespondierenden Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs

⁸⁰⁷ Vgl. 2.2.1

⁸⁰⁸ Vgl. Cosack, in Reinhardt/ Hasche, WVG, § 30 Rn. 12 f.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Danach hat der Braunkohlenbergbau die Beiträge zu leisten, die erforderlich sind, (i) um die gegenwärtige Versorgung der Entnehmer und Bezieher von Wasser sowie den steigenden Bedarf zu decken, der durch die Zunahme der Bevölkerung und durch die Entwicklung des durchschnittlichen Lebensstandards voraussichtlich entstehen wird, (ii) um den Bedarf für den Fall zu decken, dass die vor der Einwirkung des Bergbaus vorhandenen Möglichkeiten zur Wasserentnahme für einen mit dem derzeitigen Betrieb verfolgten Zweck künftig ausgenutzt werden sollen (Mehrbedarf) und um einen neu auftretenden Wasserbedarf zu befriedigen, sofern er einer wirtschaftlich und volkswirtschaftlich gerechtfertigten Verwendung dient (Neubedarf), § 39 Nr. 1 ErftVG. Die Beitragsleistung des Bergbaus entfällt, wenn und soweit (i) ein Bedarf nach Nr. 1 mit wirtschaftlich vertretbaren Mitteln auch dann nicht hätte befriedigt werden können, wenn eine Einwirkung des Braunkohlenbergbaus und der Braunkohle verwertenden Elektrizitätswirtschaft unterblieben wäre, oder (ii) soweit der Befriedigung eines Mehr- oder Neubedarfs ohnehin überwiegende Rücksichten des öffentlichen Wohles entgegenstehen würden, § 39 Nr. 2 ErftVG.

Die Verteilung der Beitragslast richtet sich vorrangig nach einer eventuellen Vereinbarung der Eigentümer der Braunkohlenbergwerke untereinander und einer entsprechenden Verpflichtung gegenüber dem Erftverband, die Beiträge nach dem vereinbarten Verhältnis zu tragen, § 37 Abs. 4 ErftVG. Gibt es keine entsprechende Vereinbarung, richtet sich die Verteilung der Beitragslast für die Eigentümer derjenigen Braunkohlenbergwerke, die Grundwasser absenken, im Verhältnis der Gesamtmenge des Wassers, die diese Bergwerksunternehmen seit dem 1. März 1955 bis zum 31. Dezember des Jahres gefördert haben, das der Beitragsberechnung vorausgeht. Entspricht das Beitragsverhältnis, das sich hieraus ergibt, allerdings nicht dem Beitragsmaßstab des § 34 Abs. 1 ErftVG, so können die dadurch Benachteiligten von den anderen im Wege des Rückgriffs einen Ausgleich nach dem Maßstab des § 34 Abs. 1 ErftVG verlangen, § 37 Abs. 2 S. 3 ErftVG. Auf diese Weise bleibt ein Ausgleich zwischen den Eigentümern der Braunkohlenbergwerke untereinander diesen selbst überlassen. Schwierigkeiten bei der Anwendung dieser Regelung dürften sich insbesondere daraus ergeben, dass es ein „richtiges“ Beitragsverhältnis nach § 34 Abs. 1 ErftVG nicht gibt; die Norm räumt dem Verband vielmehr einen weiten Gestaltungsspielraum für die Beitragsumlage ein. Für die übrigen, das heißt die nicht Grundwasser absenkenden Eigentümer von Braunkohlenbergwerken, verbleibt es von vornherein bei dem allgemeinen Beitragsmaßstab des § 34 Abs. 1 ErftVG. Eine Sonderregelung sieht § 37 Abs. 5 ErftVG für die bisherigen Wasserentnehmer vor, denen der Verband wegen Grundwasserabsenkungen Ersatzwasser liefert. Hintergrund ist, dass solchen Mitgliedern, die früher Grundwasser entnommen haben, nunmehr dazu aber infolge bergbaubedingter Grundwasserabsenkungen nicht mehr in der Lage sind, die Lieferung des Ersatzwassers durch den Verband als Vorteil angerechnet wird.⁸⁰⁹

5.6 Beispielhafte Darstellung der Beitragsveranlagung des Lippeverbandes

Zur Erläuterung dieser Grundsätze soll beispielhaft die Beitragsveranlagung des Lippeverbandes in ihren Grundzügen dargestellt werden.⁸¹⁰ Die Veranlagungsregeln des Lippeverbandes gliedern

809 Vgl. LT-Drs. 3/269, S. 48 f.

810 Die Veranlagungsregeln des Lippeverbandes eignen sich für eine exemplarische Darstellung zum einen, weil das Lippeverbandsgesetz anders als etwa das Ruhrverbandsgesetz oder das Erftverbandsgesetz im Vergleich zu den übrigen Verbandsgesetzen keine Sonderregelungen für die Beitragsveranlagung enthält und zum anderen die Veranlagungsregeln erhebliche Parallelen zu denen der Emschergenossenschaft aufweisen, sodass die folgenden Ausführungen weitgehend übertragbar sind.

sich in sieben Abschnitte: An die allgemeinen Bestimmungen zu Beginn (Abschnitt 1) schließen sich die Positionen Erfolgsplan (Abschnitt 2) und Vermögensplan, Abschnitt Wiederherstellungsarbeiten (Abschnitt 3), an. Ferner finden sich Regelungen zu den Sonderinteressen (Abschnitt 4) und der nachlaufenden Beitragsveranlagung (Abschnitt 5). Den Schluss bilden die Vorschriften über die Umlage der Abwasserabgabe (Abschnitt 6) und die Übergangsregelungen (Abschnitt 7).

Weil insbesondere die nachlaufende Beitragsveranlagung noch eingehend auch im Vergleich zu den übrigen Verbänden untersucht wird⁸¹¹ und die Abwasserabgabe als bloßer „Durchlaufposten“ in der vorliegenden Untersuchung ausgeklammert wird, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Abschnitte 1.-4.

5.6.1 Allgemeine Bestimmungen

Neben allgemeinen Erläuterungen (Abschn. 1.1 LippeV-VR) und Begriffsbestimmungen (Abschn. 1.3 LippeV-VR) werden in dem ersten Abschnitt vor allem auch „Verfahrensregeln“ (Abschn. 1.2 LippeV-VR) aufgestellt. Entgegen der Benennung handelt es sich hierbei jedoch ganz überwiegend nicht um Regelungen in Bezug auf das formale Beitragserhebungsverfahren, sondern um allgemeine materielle Regelungen, die die Ermittlung der Beitragshöhe selbst betreffen.

Eine Besonderheit stellt insoweit die Regelung des Abschn. 1.2 Abs. 1 S. 2 LippeV-VR dar, nach der für die Veranlagung grundsätzlich nicht die Verhältnisse des jeweiligen Wirtschaftsjahrs maßgeblich sind, sondern diejenigen des vorletzten Jahres vor dem Wirtschaftsjahr. Das heißt, die Veranlagung für das Wirtschaftsjahr 2011 erfolgt grundsätzlich aufgrund der Vorteils- und Verursachungsrelation des Jahres 2009. Eine Ausnahme hiervon sieht Abschn. 1.2 Abs. 2 S. 1 LippeV-VR für den Fall einer Veränderung auf Seiten des Mitglieds vor, die sich auf den Beitrag auswirkt. Als Beispiele werden die Inbetriebnahme, Umstellung oder Stilllegung eines Betriebes genannt. Derartige Veränderungen werden bereits vom nächsten Veranlagungsjahr an berücksichtigt, wenn sie zum einen dem Verband bis zum 30. Juni schriftlich gemeldet und zum anderen bis zum Beginn des Folgejahres tatsächlich durchgeführt werden. Die – aufwändigere – Alternative zu dieser Vorgehensweise besteht darin, zunächst vorläufige Beiträge auf der Grundlage vergangener Verhältnisse zu erheben und diese nach Abschluss des jeweiligen Wirtschaftsjahrs in einer endgültigen Beitragserhebung zu korrigieren. Fraglich ist allerdings, ob diese Regelungen rechtmäßig sind:

5.6.1.1 Grundsätzlicher Zweijahresversatz

Zweifel bestehen insoweit zunächst allgemein unter dem Gesichtspunkt, dass für die Umlage der Beitragslast eines Wirtschaftsjahrs nicht auch das entsprechende Anteilsverhältnis dieses Jahres zugrundegelegt wird, sondern grundsätzlich dasjenige des vorletzten Jahres.

Die wasserverbandsrechtliche Rechtsprechung hat zu dieser Praxis bislang nicht ausdrücklich Stellung bezogen. Im Bereich der Kammerfinanzierung halten die Gerichte in ständiger Rechtsprechung einen Versatz zwischen Bemessungsjahr und Erhebungsjahr von bis zu drei Jahren für zulässig.⁸¹² Begründet wird dies vor allem mit den oben genannten Praktikabilitätserwägungen.⁸¹³

811 Vgl. 5.7

812 Hess. VGH, Urt. v. 29.05.1969, Az.: V OE 34/68, BB 1969, 1328; Bay. VGH, Urt. v. 27.01.1977, Az.: 126 VI 76, GewArch 1977, 266, 267 f.; OVG NRW, Urt. v. 28.04.1977, Az.: XIII A 1891/76, GewArch 1977, 268; OVG Hamburg Urt. v. 24.04.1984, Az.: OVG Bf VI 21/83, GewArch 1984, 351; VGH BW, Urt. v. 25.07.1985, Az.: 14 S 2419/83, GewArch 1985, 368, 369 f.; ebenso Frenzel/Jäkel/Junge, IHKG, § 3 Rn. 63.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

In der Literatur zum Kammerrecht wird die Auffassung vertreten, dass allein die sog. „Gegenwartsveranlagung“ zulässig sei.⁸¹⁴ Andernfalls werde die Systemgerechtigkeit der Beitragsveranlagung in Frage gestellt. Da insbesondere der „Vorteil“ im beitragsrechtlichen Sinne ohnehin nur eine Fiktion sei, erscheine es nicht hinnehmbar, diese Fiktion ohne Notwendigkeit um eine weitere Fiktion zu erweitern. Dies führe zu einer sachlich nicht mehr vertretbaren Beeinträchtigung der Vorteilsgerechtigkeit und Willkürlichkeit der Ergebnisse. Schließlich würden Veränderungen der Ertragslage vor dem Ausscheiden aus der Kammer hierbei nicht berücksichtigt, sodass die Bemessung nach „alten Zahlen“ gleichheitswidrig sei.⁸¹⁵

Die Verbandsgesetze schreiben eine solche Gegenwartsveranlagung indes nicht vor: Soweit § 26 Abs. 2 LippeVG anordnet, dass Veränderungen bei einem Mitglied des Verbandes, die Auswirkungen auf die Höhe seines Beitrags haben, vom nächsten Veranlagungsjahr an berücksichtigt werden, wird hiermit im Gegenteil für den Fall einer solchen Veränderung sogar ausdrücklich ein – höchstens einjähriger – Versatz festgelegt. Aus dieser ausdrücklichen Regelung für die Berücksichtigung beitragsrelevanter Veränderungen bei einem Mitglied lässt sich im Umkehrschluss folgern, dass im Übrigen sogar ein mehrjähriger Versatz zulässig ist. Dass für die Beitragsbemessung im Grundsatz an die Verhältnisse des vorletzten Jahres angeknüpft wird, ist damit für sich betrachtet rechtmäßig.

5.6.1.2 Ausnahme: Betriebliche Veränderung und ihre rechtzeitige Anzeige

Fraglich ist jedoch, ob auch die Ausnahmeregelung des Abschn. 1.2 Abs. 2 S. 1 LippeV-VR, nach der Veränderungen auf Seiten des Mitglieds, die sich auf den Beitrag auswirken, bereits vom nächsten Veranlagungsjahr berücksichtigt werden, ebenfalls mit höherrangigem Recht im Einklang steht.

5.6.1.2.1 Vereinbarkeit mit § 26 Abs. 2 LippeVG

Die Vorschrift soll der genannten Vorgabe in § 26 Abs. 2 LippeVG Rechnung tragen. Ob dies gelungen ist, erscheint zunächst in zweierlei Hinsicht fraglich:

Wenngleich auch die Veranlagungsregeln von „Veränderungen, die sich auf den Beitrag auswirken“, sprechen, so stellen sie durch die ausdrückliche Benennung der Inbetriebnahme, der Umstellung oder der Stilllegung eines Betriebes als Beispiele hierfür klar, dass Veränderungen in diesem Sinne nur „betriebliche“ Veränderungen sein sollen, nicht aber schon jede beliebige Veränderung der für die Beitragsbemessung relevanten Tatsachen, etwa die bloße Verringerung der Abwassermenge aufgrund konjunktureller Schwankungen. Eine derartige Einschränkung liegt jedoch implizit auch dem Gesetz zugrunde. Zwar gibt es auch bemessungsrelevante Faktoren, die keinem ständigen Wandel unterworfen sind, wie etwa die Grundstücksgröße. Der Großteil der Bemessungsfaktoren ist jedoch verbrauchsabhängig. Hier kommt es zwangsläufig von Jahr zu Jahr zu Veränderungen. Hätte der Gesetzgeber für alle diese Fälle eine Gegenwartsveranlagung vorsehen wollen, so hätte es wesentlich näher gelegen, diese allgemein festzuschreiben. „Veränderungen“ im Sinne von § 26 Abs. 2 LippeVG sind somit ebenfalls nur „betriebliche Veränderungen“. Die Veranlagungsregeln zeichnen die gesetzliche Vorgabe insoweit nach, bleiben aber nicht hinter ihr zurück.

813 VGH BW, Urt. v. 25.07.1985, Az.: 14 S 2419/83, GewArch 1985, 368, 370; OVG NRW, Urt. v. 28.04.1977, Az.: XIII A 1891/76, GewArch 1977, 268, 269.

814 Franz, Kammerfinanzierung, in: Kluth, Kammerrecht, 1. Auflage, Rn. 142; in diese Richtung auch Kluth, Kammerfinanzierung, in Kluth, Kammerrecht, Rn. 166 f.

815 Franz, Kkluth, ammerfinanzierung, in: Kluth, Kammerrecht, 1. Auflage, Rn. 142.

Allerdings wird eine solche Veränderung abweichend vom Gesetzeswortlaut nur unter der Voraussetzung vom nächsten Veranlagungsjahr an berücksichtigt, dass das Mitglied sie bis zum 30. Juni angezeigt und bis zum Beginn des Folgejahres durchgeführt hat. Während die Tatsache, dass die fragliche Maßnahme tatsächlich durchgeführt sein muss, letztlich selbstverständlich ist, weil andernfalls die fragliche „Veränderung“ eben noch nicht vorliegt, ergibt sich das Anzeigerfordernis nicht ohne Weiteres aus dem Gesetz. Weil jedoch zumindest die Inbetriebnahme und die Umstellung, häufig aber auch die Einstellung eines Betriebes bauliche Maßnahmen erfordern, deren Abschluss jedenfalls ein halbes Jahr zuvor absehbar ist, ergibt sich hieraus keine unzumutbare Einschränkung für das Mitglied. Den gesetzlichen Vorgaben genügt die Regelung des Abschn. 1.2 Abs. 2 S. 1 LippeV-VR somit.

5.6.1.2.2 Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz und das Prinzip der Umlagefinanzierung

Bedenken gegen die Regelung des Abschn. 1.2 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 LippeV-VR bestehen aber auch unter dem Gesichtspunkt, dass für den Fall, dass bei einigen Mitgliedern einer Beitragsgruppe betriebliche Veränderungen vorliegen, bei anderen hingegen nicht, die Beitragslast für ein Wirtschaftsjahr nach Maßgabe verschiedener Bemessungsjahre verteilt wird: Während im Fall betrieblicher Veränderungen im Folgejahr die aktuellen Verhältnisse maßgeblich sind, verbleibt es für die übrigen Mitglieder bei dem zweijährigen Versatz. Zeigt ein Mitglied also bis Mitte 2011 eine betriebliche Veränderung an, so erfolgt die Veranlagung für dieses Mitglied im Jahr 2012 auf der Grundlage der Verhältnisse im Jahr 2012. Die übrigen Mitglieder werden demgegenüber unverändert nach den Verhältnissen des Jahres 2010 veranlagt.

Während der grundsätzliche Zwei-Jahres-Versatz gemäß Abschn. 1.2 Abs. 1 S. 2 LippeV-VR somit – lediglich – dazu führt, dass das tatsächliche Verhältnis innerhalb der Beitragsgruppe zeitversetzt und damit in Bezug auf den Beitragsbedarf eines anderen Wirtschaftsjahrs zur Anwendung kommt, folgt aus der Regelung in Abs. 2, dass die Beitragsumlage nach Maßgabe eines tatsächlich gar nicht bestehenden Verhältnisses erfolgt. Zumindest in der Literatur zum Kammerrecht wird eine solche Praxis für unzulässig gehalten: Wenn schon Bemessungs- und Erhebungsjahr auseinanderfallen würden, so müsse aus Gleichheitsgründen zumindest für alle Kammerzugehörigen dasselbe Jahr als Bemessungsjahr gelten.⁸¹⁶ Damit stellt sich rechtstechnisch die Frage, ob die Regelung in § 26 Abs. 2 LippeVG mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz und das Wesen der Beitragsumlage dahingehend auszulegen ist, dass für den Fall, dass bei einem Mitglied eine betriebliche Veränderung auftritt, sodann für alle Mitglieder der Beitragsgruppe im nächsten Jahr eine Beitragsumlage auf der Grundlage der aktuellen Verhältnisse erfolgen muss. Angesichts der Mitgliederzahl und der daraus resultierenden Anzahl an betrieblichen Veränderungen hätte dies praktisch zur Folge, dass in aller Regel eben doch aktuelle Verhältnisse zugrunde zu legen wären.

Allein diese Konsequenz belegt, dass der Gesetzgeber eine solche „gemischte Verhältnisbildung“ gebilligt hat; die Vorschrift des § 26 Abs. 2 LippeVG soll ersichtlich eine Ausnahmeregelung sein, nicht aber für den Regelfall zu einer Gegenwartsveranlagung in der gesamten Beitragsgruppe führen. Auch höherrangige Grundsätze zwingen nicht zu einer anderen Auslegung. Dies gilt zunächst für den allgemeinen Gleichheitssatz. Spürbare Auswirkungen auf die Beitragshöhe der übrigen Mitglieder sind nur in Extremfällen denkbar, etwa bei einer kleinen Beitragsgruppe oder im Falle der Spitzabrechnung, wenn ein „großes Mitglied“ eine erhebliche betriebliche Veränderung durchführt. Dies gilt umso mehr, als eine Einschränkung der Teil-

816 Frentzel/Jäkel/Junge, Kammerrecht, § 3 Rn. 64; vgl. auch Franz, Kammerfinanzierung, in: Kluth, Kammerrecht, 1. Auflage, Rn. 141.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

nahme an dem Verband in den wirtschaftlich bedeutsamsten Beitragsgruppen eine nachlaufende Beitragsveranlagung auslöst. Auf der anderen Seite ist der Vereinfachungseffekt auf Seiten des Verbandes ganz erheblich, weil wie gezeigt, andernfalls doch praktisch zwingend eine Gegenwartsveranlagung und damit eine vorläufige und eine endgültige Beitragsveranlagung durchgeführt werden müssten.

Auch aus dem Prinzip der Umlagefinanzierung folgt im Ergebnis nichts anderes: Zwar ist zuzugeben, dass die Verhältnisbildung bei der Umlagefinanzierung, bei der es gerade keine absolute Beitragsgerechtigkeit im Sinne eines Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnisses, sondern nur eine relative Verteilungsgerechtigkeit gibt,⁸¹⁷ zentrale Bedeutung hat. Wegen der geringen Auswirkungen auf die Beitragshöhe der übrigen Mitglieder einerseits und der erheblichen Verfahrensvereinfachung andererseits sind diese Verzerrungen jedoch hinzunehmen.

5.6.1.2.3 Missbrauchsrisiken

Schließlich eröffnet die Regelung des Abschn. 1.2 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 LippeV-VR Missbrauchsmöglichkeiten, indem sie dazu führt, dass die Verhältnisse einzelner Jahre gar nicht in die Bemessung einbezogen werden. Zeigt beispielsweise ein Mitglied bis Mitte des Jahres 2011 eine betriebliche Veränderung an und erfolgt deshalb die Veranlagung für das Jahr 2012 nach den Verhältnissen des Jahres 2012, so werden die Jahre 2010 und 2011 bei der Beitragsveranlagung gar nicht mehr berücksichtigt. Damit ergibt sich für die Mitglieder die Möglichkeit, in den Jahren vor einer betrieblichen Veränderung etwa über größere Zeiträume gesammeltes und zwischengespeichertes, erheblich verschmutztes Abwasser einzuleiten, ohne dass dies Auswirkungen auf ihren Mitgliedsbeitrag hätte. Die entsprechenden Mehraufwendungen des Verbandes würden der gesamten Beitragsgruppe angelastet. Fraglich ist, wie derartige Handlungsweisen beitragsrechtlich zu berücksichtigen sind. Zu denken wäre zunächst an eine teleologische Reduktion der Regelung des Abschn. 1.2 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 LippeV-VR. Die Veranlagung würde sodann trotz der betrieblichen Veränderung und abweichend von der gesetzlichen Vorgabe in § 26 Abs. 2 LippeVG nach den Verhältnissen von vor zwei Jahren erfolgen. Technisch ebenso einfach und unter dem Aspekt der Beitragsgerechtigkeit vorzugswürdig erscheint es demgegenüber, grundsätzlich auch für diese Fälle an der Regelung des Abschn. 1.2 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 LippeV-VR festzuhalten und den Mehraufwand dem jeweiligen Mitglied unter dem Gesichtspunkt des Rechtsmissbrauchs als Sonderinteresse anzulasten.

5.6.2 Erfolgsplan (Abschn. 2 LippeV-VR)

Wie bereits dargelegt, bildet der Lippeverband die Beitragsgruppen nicht unmittelbar aufgabenbezogen sondern vielmehr anlagenorientiert, das heißt Anknüpfungspunkte sind nicht die jeweiligen Verbandsaufgaben, sondern die Positionen des Wirtschaftsplans, vgl. § 3 Abs. 1 LippeV-Sa. Die Kostenverteilung für den Erfolgsplan gliedert sich in die Bereiche Lippe (Abschn. 2.1 LippeV-VR), Nebenlaufgebiete (Abschn. 2.2 LippeV-VR), Entwässerungspumpwerke (Abschn. 2.3 LippeV-VR), Abwasserreinigung und Klärschlammbehandlung (Abschn. 2.4 LippeV-VR) sowie sonstige Gewässergütemaßnahmen (Abschn. 2.5 LippeV-VR).

5.6.2.1 Lippe (Abschn. 2.1 LippeV-VR)

In dem die Lippe betreffenden Abschnitt der Veranlagungsregeln werden die Verteilung der Kosten für die Unterhaltung der Lippe und der Kosten für Bau und Unterhaltung der Deiche an der Lippe geregelt.

⁸¹⁷ Vgl. Isensee, in: Geck-GS, S. 355, 375.

5.6.2.1.1 Unterhaltung der Lippe (Abschn. 2.1.1 LippeV-VR)

Die Kosten für die Unterhaltung der Lippe trägt das Land Nordrhein-Westfalen. Weil die Lippe Landesgewässer erster Ordnung ist, ist dieses insoweit unterhaltungspflichtig gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 WHG, § 91 Abs. 1 Nr. 1 LWG, § 4 LWG.

5.6.2.1.2 Deiche an der Lippe (Abschn. 2.1.2 LippeV-VR)

Mit den Kosten der Deiche an der Lippe werden diejenigen Mitglieder belastet, deren Grundstücke durch Deiche geschützt werden, Abschn. 2.1.2 S. 1 LippeV-VR. Dies sind nicht nur diejenigen, deren Grundstücke unmittelbar an den Deich grenzen, sondern alle diejenigen, deren Grundstücke ohne den Deich potentiell von einem Hochwasser betroffen wären.

Die Beitragslast verteilt sich dabei nach dem Maß des Vorteils, den die jeweiligen Grundstückseigentümer von den Deichen haben. Eine weitere Erläuterung, wie der Vorteil ermittelt wird, enthält die Vorschrift nicht. In der Praxis erfolgt sie nach individuellen Verteilungsschlüsseln, die – teilweise vor mehreren Jahrzehnten – jeweils mit den betroffenen Mitgliedern abgestimmt wurden und bis heute fortgelten; diese Schlüssel orientieren sich maßgeblich an der Größe der jeweiligen Grundstücke.

Eine Ausnahme gilt jedoch für den Fall, dass die Deiche zum Schutz von infolge von Bergbautätigkeiten abgesenkten Gebieten erforderlich geworden sind; in diesem Fall werden die Kosten von den Eigentümern der verursachenden Bergwerke getragen, Abschn. 2.1.2 S. 2 LippeV-VR. Ein Maßstab für die Unterverteilung ist insoweit nicht erforderlich, weil die Ruhrkohle AG hier (anders als bei Abschn. 2.2.1 Abs. 4 LippeV-VR) praktisch der einzige Beitragszahler ist.

5.6.2.2 Nebenlaufgebiete (Abschn. 2.2 LippeV-VR)

Die „Nebenlaufgebiete“ umfassen nach der Legaldefinition in Abschn. 2.2.1 LippeV-VR die Nebenlaufgebiete der Lippe und anderer Gewässer im Verbandsgebiet. Die Veranlagungsregeln differenzieren zwischen den oberirdischen Gewässern und Abwasserkanälen (Abschn. 2.2.1 LippeV-VR) sowie den ergänzenden Grundsätzen für die Rückführung offener Schmutzwasserläufe in einen naturnahen Zustand (Abschn. 2.2.2 LippeV-VR).

5.6.2.2.1 Oberirdische Gewässer und Abwasserkanäle (Abschn. 2.2.1 LippeV-VR)

Oberirdische Gewässer sind nach der Begriffsbestimmung in Abschn. 1.3 Ziff. 2 LippeV-VR an der Erdoberfläche fließende oder stehende Verbandsgewässer einschließlich der begleitenden Hochwasserschutzanlagen, geschlossen geführten Strecken, Hochwasserrückhaltebecken, in der Unterhaltung des Verbandes stehenden Brücken, Durchlässen und sonstigen Nebenanlagen. Erfasst sind danach sowohl offene Schmutzwasserläufe, also solche oberirdischen Gewässer, die auch Schmutzwasser führen, als auch Reinwasserläufe, vgl. Abschn. 1.3 Nr. 3, 4 LippeV-VR. Die insoweit anfallenden Kosten auf Seiten des Verbandes sind insbesondere solche der Gewässerunterhaltung und des Gewässerausbau sowie Kosten für den Ausgleich der Wasserführung.

Abwasserkanäle sind demgegenüber nach der Legaldefinition in Abschn. 1.3 Nr. 1 LippeV-VR sämtliche Rohrleitungen und andere Vorrichtungen des Verbandes zur geschlossenen Ableitung von Schmutz- oder Niederschlagswasser und, soweit eine Trennung nicht möglich ist oder keinen Erfolg verspricht, von Bachwasser einschließlich der zugehörigen Anlagen zur Niederschlagswasser- und Mischwasserbehandlung und -rückhaltung und der damit im Zusammenhang stehenden Anlagen (z. B. Entlastungsbauwerke, Pumpen).

5.6.2.2.1.1 Kosten der Abwasserkanäle der Abwassernetze der Städte und Gemeinden

Von den auf die oberirdischen Gewässer und Abwasserkanäle entfallenden Gesamtkosten werden zunächst die Kosten für die Abwasserkanäle, die dem Entwässerungsnetz der Städte und Gemeinden zugehören, einschließlich der Kosten der von dem Verband errichteten oder betriebenen Regenbecken ausgesondert und den angeschlossenen Abwassererzeugern zugewiesen, Abschn. 2.2.1 Abs. 1 LippeV-VR. Hiermit sind im Wesentlichen Abwassersammler des Lippeverbandes gemeint, die dieser zum Zwecke des erstmaligen Anschlusses des städtischen Kanalnetzes an die Verbandskläranlage errichtet hat. Die Kosten für eine solche Ersterrichtung sind im Wege der Einzelveranlagung allein von der anzuschließenden Kommune zu tragen.

5.6.2.2.1.2 Vorabbelastung der Wasserwerke

Von den verbleibenden Kosten der oberirdischen Gewässer und Abwasserkanäle in den Nebenlaufgebieten tragen die Wasserwerke vorab 1 %, Abschn. 2.2.1 Abs. 2 S. 1 LippeV-VR.

Hintergrund hierfür ist insbesondere die Tatsache, dass es sich bei dem Lippeverbandsgebiet teilweise um Poldergebiet handelt. Zum Teil wegen bergbaubedingter Bodensenkungen, zum Teil wegen der von Anfang an bestehenden natürlichen Gegebenheiten käme es zu Vorflutstörungen, wenn die entsprechenden Gebiete nicht ständig künstlich mit Hilfe von Pumpwerken entwässert würden. Die Wasserversorgungsunternehmen tragen zu diesem Wasseranfall namentlich durch Leitungsverluste und Rohrspülungen bei. Diese Wassermengen versickern zwar zunächst, gelangen jedoch teilweise über seitliche Zuflüsse oder mittels der Pumpwerke in die oberirdischen Gewässer und von dort in die Kläranlagen. Insofern tragen auch die Wasserwerke zu den von den offenen Schmutzwasserläufen und den Reinwasserläufen zu bewältigenden Wassermengen bei.⁸¹⁸ Die Unterverteilung dieses Kostenanteils richtet sich nach der von jedem Wasserwerk in die Veranlagungsgebiete gelieferten Wassermenge, Abschn. 2.2.1 Abs. 2 S. 1 LippeV-VR. Durch die Grundwasserregulierung erfahren die Wasserwerke überdies wegen der typischen Tiefenlage ihrer Leitungen einen besonderen Vorteil.⁸¹⁹

Wenngleich die Ermittlung der genauen Verursachungsanteile in diesem Bereich besondere Schwierigkeiten bereitet, bestehen doch Zweifel, ob diese Zusammenhänge eine pauschale Beteiligung der Wasserwerke in Höhe von 1 % an den Gesamtkosten der oberirdischen Gewässer und Kanäle zu rechtfertigen vermögen. Das OVG Münster hat zwar die sehr ähnliche⁸²⁰ Regelung in den Veranlagungsregeln der Emschergenossenschaft gebilligt.⁸²¹ Die Poldersituation im Lippeverbandsgebiet ist allerdings erheblich schwächer ausgeprägt als im Gebiet der Emschergenossenschaft; sie besteht hier nicht flächendeckend,⁸²² sondern lediglich punktuell in einzelnen Nebenlaufgebieten. Damit besteht im Lippeverbandsgebiet kein vergleichbar enger Zusammenhang zwischen Leitungsverlust bzw. Rohrspülung und Inanspruchnahme der oberirdischen Gewässer. Erscheint die einprozentige Beteiligung der Wasserwerke bei der Emschergenossenschaft verglichen mit den tatsächlich eingebrachten Wassermengen bereits recht hoch angesetzt, ist sie beim Lippeverband auch unter Anerkennung eines sehr weiten

818 Vgl. für die Emschergenossenschaft: OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 26 ff., 46 ff.

819 Vgl. für die Emschergenossenschaft: OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 51.

820 Abschn. 4 Abs. 4 EmscherG-VR sieht zwar ebenfalls eine einprozentige Beteiligung der Wasserwerke vor, dies allerdings nicht bezogen auf einzelne Beitragsgruppen, sondern grundsätzlich auf die um die Kosten der B-Vorflutpumpwerke und Entphenolungsanlagen verminderde Jahresumlage des Erfolgsplans, Abschnitt Betrieb. Systematisch findet sich die Regelung auch nicht unter den jeweiligen Beitragsgruppen, sondern ist als Sonderinteresse ausgestaltet.

821 Vgl. für die Emschergenossenschaft: OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris.

822 Das Emschergenossenschaftsgebiet ist insgesamt zu 40 % eine Polderfläche, vgl. die Darstellung in OVG NRW, Urt. v. 13.06.2007, Az.: 20 A 1716/05, juris Rn. 11 (Beklagtenvortrag).

Gestaltungsspielraums wohl nicht mehr tolerabel. Auch der Vorteil hinsichtlich Bau und Unterhaltung tiefer gelegener Leitungsnetze ist wesentlich schwächer ausgeprägt.

5.6.2.2.1.3 Verteilung der übrigen Kosten nach Veranlagungsgebieten

Die übrigen Kosten in diesem Bereich werden getrennt nach sechs Veranlagungsgebieten ermittelt und von allen Vorteilhabenden und Schädigern in dem jeweiligen Veranlagungsgebiet gemeinsam getragen, Abschn. 2.2.1 Abs. 3 S. 1 LippeV-VR. Zunächst werden hierzu – auf der Grundlage jeweils unterschiedlicher Rahmenbedingungen – sechs regionale Unter-Beitragsgruppen gebildet, in denen jeweils isoliert abgerechnet wird. Diese Abrechnung erfolgt dann jedoch nicht spitz für jede einzelne Anlage oder Maßnahme, sondern solidarisch, das heißt unter Zusammenfassung aller Kosten für die oberirdischen Gewässer und Abwasserkanäle in dem jeweiligen Veranlagungsgebiet.

5.6.2.2.1.3.1 Vorabbelastung der Bergwerkseigentümer

In drei der sechs Veranlagungsgebiete tragen die Bergwerkseigentümer wegen der durch den Bergbau bedingten Erschwernisse einen bestimmten Beitrag vorab, Abschn. 2.2.1 Abs. 4 S. 1-3 LippeV-VR. Für die Wirtschaftsjahre 2013 bis 2017 handelt es sich dabei gemäß Abschn. 2.2.1 Abs. 4 LippeV-VR um einen prozentualen Kostenanteil an den Betriebs- und Unterhaltungskosten der Reinwasserläufe sowie zum Teil um einen Anteil an den Abschreibungen und Zinsen der offenen Schmutzwasserläufe.

Für diese Beiträge kommen die Bergwerkseigentümer in dem Verhältnis auf, in dem sie durch den Kohlenabbau zu Bodensenkungen und hierdurch zu Vorflutverschlechterungen beigetragen haben oder noch beitragen werden, Abschn. 2.2.1 Abs. 4 S. 4 LippeV-VR. Zur Ermittlung und Quantifizierung dieser Verursachungsbeiträge wird für jedes bergbaubeeinflusste Gewässer im Verbandsgebiet, für das der Lippeverband die Aufgabe der Gewässerunterhaltung (und damit auch die des Gewässerausbaus) übernommen hat, ein eigener Zonenplan erstellt. Dabei werden pro Gewässer jeweils drei Zonen mit jeweils unterschiedlichen Belastungsfaktoren gebildet, Abschn. 2.2.1 Abs. 4 S. 6 LippeV-VR. Für die Ermittlung der Zonen wird die Höhenlage des Geländes nach Eintritt der Bodensenkungen unter Berücksichtigung des zu erwartenden Kohlenabbaus zugrunde gelegt, Abschn. 2.2.1 Abs. 4 S. 10. Die ungünstigste Zone III wird mit dem Belastungsfaktor 3 und die Mittelzone mit dem Faktor 1 bewertet. Die Randzone I an der Wasserscheide bleibt unbelastet, Abschn. 2.2.1 Abs. 4, S. 6, 7 LippeV-VR. Maßstab für die Unterverteilung auf die einzelnen Bergwerke ist sodann die Summe der Punktzahlen, die sich als Produkt aus den Faktoren einzelner Zonen und den darin abgebauten Kohlenmengen ergeben, Abschn. 2.2.1 Abs. 1 S. 5 LippeV-VR.

5.6.2.2.1.3.2 Verteilung der übrigen Kosten

Zur Verteilung der übrigen Kosten wird regelungstechnisch wie folgt vorgegangen: Zunächst werden drei verschiedene Maßstäbe vorgestellt und erläutert; dann werden die verbleibenden Kosten in vier verschiedene Kostenbereiche untergliedert, und es wird jeweils festgelegt, welcher Maßstab bzw. welche Maßstäbe für die Umlage in den einzelnen Kostenbereichen gelten soll bzw. sollen.

Als Maßstäbe für die Verteilung der Beitragslast in diesem Sinne werden die „Menge des zugeführten Schmutzwassers“, die „Größe der abflusswirksamen Gesamtflächen in ha“ sowie die „Größe der abflusswirksamen befestigten Flächen in ha“ genannt, Abschn. 2.2.1 Abs. 5 S. 1 LippeV-VR. Hintergrund dieser Maßstabsregelungen ist, dass sich, weil Gewässerausbau und -unterhaltung in erster Linie der Erhaltung eines ordnungsgemäßen Zustands für den Wasseraufschluss dienen, Erforderlichkeit und Umfang der Verbandsmaßnahmen und damit auch die

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Höhe der entstehenden Kosten vornehmlich nach dem Maß der den Gewässern zugeführten Wassermengen richten.⁸²³ Dabei wird die Menge des durch die Städte und Gemeinden zugeführten Schmutzwassers nicht gemessen, sondern für kanalisierte Gebiete pauschal mit 55 m³ pro Einwohner und Jahr und für nicht kanalisierte Gebiete mit 7,3 m³ angesetzt, Abschn. 2.2.1 Abs. 5 S. 1 Nr. 1, 2. Hs. LippeV-VR.

Soweit mit der „Größe der abflusswirksamen Gesamtflächen in ha“ sowie der „Größe der abflusswirksamen befestigten Flächen in ha“ flächenbezogene Maßstäbe zur Anwendung kommen, liegt dem die Erwägung zugrunde, dass das Maß des den Gewässern zufließenden Oberflächen- und Grundwassers maßgeblich von der auf das jeweilige Grundstück niedergehenden Niederschlagsmenge abhängt, die wiederum in unmittelbarer Beziehung zu der Grundstücksfläche steht. Weil die Versickerung von Niederschlagswasser im Boden einen dämpfenden Einfluss auf diesen Wasserzufluss hat und die Versickerung wiederum stark von dem Grad der Befestigung oder Versiegelung der Fläche abhängig ist,⁸²⁴ wird darüber hinaus auch der Grad der Befestigung der Fläche in die Betrachtung mit einbezogen. „Abflusswirksame Gesamtflächen“ sind solche unbefestigten⁸²⁵, teilbefestigten⁸²⁶ und befestigten⁸²⁷ Flächen, „abflusswirksame befestigte Flächen“ solche teilbefestigten und befestigten Flächen, von denen aus Niederschlagswasser in Anlagen des Verbandes gelangt oder gelangen kann, Abschn. 1.3 Nr. 8, 9 LippeV-VR. Die Abflusswirksamkeit ist jeweils streng in Bezug auf die Anlagen des Verbandes zu bestimmen. In Betracht kommt damit namentlich nur eine Abflusswirksamkeit in Bezug auf Gewässer, für die der Verband die Aufgabe der Gewässerunterhaltung übernommen hat. Soweit auf die Größe der abflusswirksamen Gesamtflächen in ha abgestellt wird, wird der unterschiedlichen Abflusswirksamkeit der Flächen durch drei verschiedene Faktoren Rechnung getragen: Für befestigte Flächen gilt der Faktor 0,9, für teilbefestigte Flächen der Faktor 0,5 und für unbefestigte Flächen der Faktor 0,1, Abschn. 2.2.1 Abs. 5 S. 2 LippeV-VR.⁸²⁸

Die Kosten der Abwasserkanäle, dem ersten der vier Kostenbereiche, verteilen sich sodann zu 40 % auf das den Abwasserkanälen zugeführte Schmutzwasser und zu 60 % auf die in die Abwasserkanäle entwässernden abflusswirksamen befestigten Flächen, Abschn. 2.2.1 Abs. 5 S. 3 Nr. 1 LippeV-VR. Weil sich die Kostenlast infolge von Bau und Unterhaltung der Abwasserkanäle allein nach der geführten Wassermenge richtet, kommt es in diesem Zusammenhang anders als bei den Kosten für die Abwasserbehandlungsanlagen auf die Beschaffenheit des Abwassers nicht an. Die Abwasserkanäle führen Schmutzwasser, aber auch Niederschlagswasser, soweit es in die Kanalisation gelangt. Dies ist bei Gemeinden, die nach einem Trennsystem entwässern, nicht der Fall. Diesem Umstand wird über die allgemeinen Begriffsbestimmungen Rechnung getragen: Unabhängig von dem tatsächlichen Grad der Befestigung gelten die in ein Trennsystem entwässernden Flächen als unbefestigt (Abschn. 1.3 Nr. 7 LippeV-VR) und bleiben damit in diesem Zusammenhang unberücksichtigt.

823 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 15.09.2004, Az.: 20 A 3165/0, juris Rn. 43.

824 BVerwG, Beschl. v. 03.07.1992, Az.: 7 B 149.91, juris Rn. 43 ff.; BVerwG, Urt. v. 23.05.1973, Az.: IV C 21.70, BVerwGE 42, 210, 215; OVG NRW, Urt. v. 15.09.2004, Az.: 20 A 3165/0, juris Rn. 43; VG Aachen, Urt. v. 25.11.2005, Az.: 7 K 764/03, juris Rn. 30.

825 Unbefestigte Flächen sind solche, auf denen Niederschlagswasser nahezu vollständig versickert (z. B. Grünflächen), vom Entwässerungssystem vollständig abgekoppelte Flächen einschließlich der in ein Trennsystem entwässernden Flächen sowie der an Regennutzungsanlagen mit Notüberlauf angeschlossenen Flächen, Abschn. 1.3 Nr. 7 LippeV-VR.

826 Teilbefestigte Flächen sind solche, auf denen Niederschlagswasser aufgrund von baulichen Maßnahmen teilweise versickert (Rasengittersteinpflaster, Dachbegrünung) einschließlich der an Versickerungsanlagen mit Überlauf angeschlossenen Flächen, Abschn. 1.3 Nr. 6 LippeV-VR.

827 Befestigte Flächen sind solche, auf denen Niederschlagswasser aufgrund von baulichen Maßnahmen nicht versickert (z. B. Dachflächen, öffentliche und private Verkehrsflächen), Abschn. 1.3 Nr. 5 LippeV-VR.

828 Vgl. allgemein zur Abhängigkeit der Abflusswirksamkeit einer Fläche von dem Grad ihrer Befestigung: OVG NRW, Urt. v. 05.02.2009, Az.: 9 A 3953/06, juris Rn. 20 ff.; OVG NRW, Urt. v. 15.09.2004, Az.: 20 A 3165/02, juris Rn. 45.

Die Umlage der Kosten der Reinwasserläufe erfolgt grundsätzlich nach Maßgabe der abflusswirksamen Flächen, Abschn. 2.2.1 Abs. 5 S. 3 Nr. 2 LippeV-VR. Weil die Reinwasserläufe kein Schmutzwasser führen, entfällt der Schmutzwasseranteil bei der Veranlagung. Abzustellen ist ferner auf die abflusswirksamen Gesamtflächen, nicht aber nur auf die abflusswirksamen befestigten Flächen, weil auch das im Boden versickernde Niederschlagswasser teilweise in die Reinwasserläufe gelangt und zu der Gesamtmenge beiträgt.

Die Kosten der offenen Schmutzwasserläufe werden je zur Hälfte nach der Menge des den offenen Schmutzwasserläufen zugeführten Schmutzwassers und nach den abflusswirksamen Gesamtflächen verteilt, Abschn. 2.2.1 Abs. 5 S. 3 Nr. 3 LippeV-VR. Der Schmutzwasseranteil erklärt sich dabei aus der unmittelbaren Einleitung von Schmutzwasser, der Anteil für die abflusswirksamen Gesamtflächen daraus, dass – ebenso wie bei den Reinwasserläufen und anders als bei den Abwasserkanälen – auch das im Boden versickernde Niederschlagswasser teilweise in die offenen Schmutzwasserläufe gelangt.

Die Kosten für sonstige Baumaßnahmen schließlich werden auf die Vorteilhabenden und Schädiger nach Beschluss des Vorstands umgelegt, Abschn. 2.2.1 Abs. 5 S. 3 Nr. 4 LippeV-VR. Indem die Veranlagungsregeln insoweit im Grunde lediglich den Gesetzeswortlaut wiedergeben und die weitere Festlegung dem Vorstand übertragen, enthalten sie sich einer Regelung zur Verteilung dieses Kostenanteils. Weil es sich insoweit jedoch zum einen um einen Auffangtatbestand handelt, der die verschiedensten Baumaßnahmen erfassen soll und für den sich daher im Vorfeld kaum ein brauchbarer Maßstab festlegen lässt, und weil zum anderen im Regelfall nur eine geringe Kostensumme betroffen sein wird, ist diese Vorgehensweise wohl gleichwohl rechtmäßig.

5.6.2.2 Ergänzende Grundsätze für die Rückführung offener Schmutzwasserläufe in einen naturnahen Zustand (Abschn. 2.2.2 LippeV-VR)

Die Kosten für die Rückführung offener Schmutzwasserläufe in einen naturnahen Zustand werden ebenfalls nicht solidarisch für das gesamte Verbandsgebiet, sondern bezogen auf das jeweilige von einem „einheitlichen Renaturierungsprojekt“ betroffene Einzugsgebiet umgelegt. Die Festlegung eines solchen einheitlichen Renaturierungsprojekts erfolgt durch Beschluss des Vorstands, Abschn. 2.2.2 Abs. 1 S. 2 LippeV-VR.

Technisch wird dabei vor der Renaturierung im engeren Sinne ein parallel zu dem offenen Schmutzwasserlauf verlaufender Abwasserkanal gebaut, sodass das Abwasser nicht mehr in das natürliche Gewässer, sondern in den Kanal eingeleitet wird (Entflechtung). Dementsprechend differenzieren die Veranlagungsregeln für die Verteilung der jeweils anfallenden Abschreibungen und Zinsen zwischen den Abwasserkanälen einerseits und der Renaturierung einschließlich der Kosten der dazu erforderlichen Rückhaltebecken andererseits: Für die Kosten der Abwasserkanäle verweist Abschn. 2.2.2 Abs. 1 Nr. 1 LippeV-VR auf die allgemeine Regelung zur Kostenverteilung für Abwasserkanäle in Abschn. 2.2.1 Abs. 5 S. 3 Nr. 1 LippeV-VR⁸²⁹: 40 % der Kosten verteilen sich damit nach der Menge des den Abwasserkanälen zugeführten Schmutzwassers, 60 % nach den in die Abwasserkanäle entwässernden abflusswirksamen Gesamtflächen. Die Renaturierungskosten tragen je zur Hälfte die Städte und Gemeinden nach anteiliger Länge der von ihnen zu vertretenden Renaturierungsstrecke einerseits und die Eigentümer der abflusswirksamen Gesamtflächen im Einzugsgebiet des Projekts andererseits, Abschn. 2.2.2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 LippeV-VR. Dabei gelten sowohl für die Ermittlung der Schmutzwassermenge im Sinne von Nr. 1 als auch für die Bestimmung der abflusswirksamen

⁸²⁹ Tatsächlich geht der Verweis in Abschn. 2.2.2 Abs. 1 Nr. 1 LippeV-VR fälschlicherweise auf den nicht existenten Abschn. 2.2.1 Abs. 6 S. 3 Nr. 1 LippeV-VR; hierbei handelt es sich offensichtlich um ein Redaktionsverssehen.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Flächen im Sinne von Nr. 2 die Regelungen in Abschn. 2.2.1 Abs. 5 S. 1, 2 LippeV-VR⁸³⁰ entsprechend, Abschn. 2.2.2 Abs. 2 LippeV-VR. Andere Kosten als Kapitalkosten fallen in diesem Bereich nicht an. Insbesondere werden die Betriebs- und Unterhaltungskosten für die mit Abschluss der Baumaßnahmen entstandenen Kanäle und Reinwasserläufe regulär nach Abschn. 2.2.1 LippeV-VR umgelegt.

5.6.2.3 Entwässerungspumpwerke (Abschn. 2.3 LippeV-VR)

Bei der Veranlagung der Kosten für die Entwässerungspumpwerke ist zu unterscheiden zwischen den A-Vorflutpumpwerken, den B-Vorflutpumpwerken und den Abwasserpumpwerken: A-Vorflutpumpwerke sind Pumpwerke des Verbandes, die zur Entwässerung von Gebieten eingesetzt werden, die schon von Natur aus über keine ausreichende Vorflut verfügen, Abschn. 1.3 Nr. 10 LippeV-VR. B-Vorflutpumpwerke dienen demgegenüber der Entwässerung von Gebieten, in denen eine zunächst ausreichende Vorflut durch Bodensenkungen nachträglich verloren gegangen ist, Abschn. 1.3 Nr. 11 LippeV-VR. Abwasserpumpwerke schließlich haben den Zweck, im Zusammenhang mit den Abwasserkanälen Abwasser in ausreichender Höhenlage den Kläranlagen des Verbandes zuzuführen, Abschn. 1.3 Nr. 12 LippeV-VR. Übernimmt ein Pumpwerk die Funktion mehrerer Pumpwerkstypen, so werden diesen die Kosten anteilig zugewiesen, Abschn. 2.3 Abs. 1 S. 2 LippeV-VR.

Die Umlage erfolgt für alle drei Arten von Entwässerungspumpwerken spitz, das heißt für jedes Pumpwerk separat. Die Verteilung der Kosten der A-Vorflutpumpwerke richtet sich jeweils nach der von dem Pumpwerk zu entwässernden abflusswirksamen Gesamtfläche. Dabei gelten die in Abschn. 2.2.1 Abs. 4 S. 2 LippeV-VR aufgeführten Gewichtungsfaktoren für die Abflusswirksamkeit von befestigten, teilbefestigten und unbefestigten Flächen hier entsprechend. Die Kosten der B-Vorflutpumpwerke hat der jeweilige Eigentümer des Bergwerks zu tragen, dessen Kohleabbau das Pumpwerk erforderlich gemacht hat. Die Verteilung der Kosten der Abwasserpumpwerke schließlich richtet sich zu 60 % nach der von dem Pumpwerk zu entwässernden abflusswirksamen befestigten Fläche einerseits und zu 40 % nach dem der Anlage zugeführten Schmutzwasser andererseits und erfolgt damit exakt entsprechend der Umlageregelung für die Abwasserkanäle in Abschn. 2.2.1 Abs. 5 S. 3 Nr. 1 LippeV-VR. Für die Bestimmung der Abwassermenge kommunaler Einleiter gelten die in Abschn. 2.2.1. Abs. 5 S. 1 Nr. 1 LippeV-VR⁸³¹ festgesetzten Werte pro Einwohner entsprechend, Abschn. 2.3 Abs. 5 S. 1 LippeV-VR.

Wird ein Pumpwerk durch Zuschüsse von Mitgliedern mitfinanziert, findet eine Veranlagung getrennt nach Betriebs- und Unterhaltungskosten und Abschreibungen und Zinsen statt, Abschn. 2.3 Abs. 5 S. 2 LippeV-VR. Eine solche Zuschuss- oder Direktfinanzierung kommt praktisch insbesondere bei den Bergwerkseigentümern und damit für die B-Vorflutpumpwerke in Betracht. Hintergrund für die Kostenspaltung ist dementsprechend, dass die Direktfinanzierer nur an den Betriebs- und Unterhaltungskosten beteiligt werden; ihren Anteil an den Anschaffungs- und Herstellungskosten leisten sie nicht über Abschreibungen und Zinsen, sondern durch einen einmaligen Zuschuss vorab. Die getrennte Ausweisung ist damit insbesondere für die Fälle erforderlich, in denen ein Entwässerungspumpwerk die Funktion mehrerer Pumpwerkstypen übernimmt, weil hier neben dem Bergwerkseigentümer, dessen Bergtätigkeit das Pumpwerk erforderlich gemacht hat, auch andere Mitglieder zur Beitragszahlung herangezogen werden.

830 Tatsächlich geht der Verweis in Abschn. 2.2.2 Abs. 2 LippeV-VR fälschlicherweise auf den nicht existenten Abschn. 2.2.1 Abs. 6 S. 3 Nr. 1 LippeV-VR; hierbei handelt es sich offensichtlich um ein Redaktionsverssehen.

831 Tatsächlich geht der Verweis in Abschn. 2.3 Abs. 5 S. 1 LippeV-VR fälschlicherweise auf den nicht existenten Abschn. 2.2.1 Abs. 6 S. 3 Nr. 1 LippeV-VR; hierbei handelt es sich offensichtlich um ein Redaktionsverssehen.

5.6.2.4 Abwasserbehandlungsanlagen und Klärschlamm beseitigung (Abschn. 2.4 LippeV-VR)

In Abschn. 2.4 LippeV-VR ist die Verteilung der Kosten für die Abwasserbehandlungsanlagen und die Klärschlamm beseitigung geregelt.

5.6.2.4.1 Vorabbelastung der Wasserwerke (Abschn. 2.4 Abs. 1 LippeV-VR)

Von den Kosten für die Abwasserbehandlungsanlagen und die Klärschlamm beseitigung tragen – wie schon bei den oberirdischen Gewässern und Abwasserkanälen in den Nebenlaufgebieten (Abschn. 2.2.1 Abs. 2 S. 1 LippeV-VR) – die Wasserwerke pauschal einen Anteil von 1 % der Gesamtkosten vorab. Grund hierfür ist wiederum das durch Netzverluste und Rohrspülungen abgegebene Wasser, das teilweise über seitliche Zuflüsse oder mittels der Pumpwerke in die oberirdischen Gewässer und von dort in die Kläranlagen gelangt. Auf diese Weise führen auch diese Wassermengen zu einer Belastung der Kläranlagen und damit zur Entstehung von Kosten seitens des Verbandes. Die gegen diese pauschale Beteiligung schon bei der Beitragsumlage für die oberirdischen Gewässer und Abwasserkanäle vorgebrachten Einwände gelten hier entsprechend.⁸³²

Die Unterverteilung dieses Beitragsteils bestimmt sich – parallel zu der Regelung in Abschn. 2.2.1 Abs. 2 S. 2 LippeV-VR – ebenfalls nach der Menge des in das Einzugsgebiet der Abwasserbehandlungsanlagen gelieferten Wassers.

5.6.2.4.2 Verteilung der übrigen Kosten (Abschn. 2.4 Abs. 2-8 LippeV-VR)

Die verbleibenden Kosten werden – grundsätzlich im Wege der Gemeinschaftsveranlagung – auf diejenigen Mitglieder im Verbandsgebiet verteilt, die den Abwasserbehandlungsanlagen Abwasser zuleiten, Abschn. 2.4 Abs. 2 S. 1 LippeV-VR. Von diesem Grundsatz der solidarischen Abrechnung werden jedoch zwei Ausnahmen gemacht:

Zum einen werden die Abschreibungen und Zinsen für die erstmalige Errichtung einer Abwasserbehandlungsanlage allein von denjenigen Abwassererzeugern getragen, die an diese Anlage angeschlossen sind, Abschn. 2.4 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 LippeV-VR. Neu-Mitglieder müssen sich auf diese Weise in die Beitragsgruppe „einkaufen“. Grundgedanke ist dabei folgender: Während die anderen Mitglieder die Kosten für den derzeitigen Anlagenbestand als Gemeinschaft getragen haben, sich jedes Mitglied also als Ausgleich für den Bau der „eigenen Anlage“ durch die Gemeinschaft an den Kosten auch der anderen Anlagen beteiligt hat, wäre bei einem Neu-Mitglied der Nutzen zunächst stark einseitig. Die Gemeinschaft würde einen Großteil der Errichtungskosten für die Kläranlage des Neu-Mitglieds tragen, ohne dass dieses zu dem aktuellen Anlagenbestand der übrigen Mitglieder beigetragen hätte. Dementsprechend soll das Neu-Mitglied durch die spitz Abrechnung der Abschreibungen und Zinsen zunächst auf das Finanzierungs-Niveau gebracht werden, das die anderen Mitglieder bereits erreicht haben.⁸³³ Im Übrigen werden die Neu-Mitglieder zwar in die solidarische Umlage der allgemeinen Betriebs- und Unterhaltungskosten einbezogen; eine Beteiligung auch an den Abschreibungen und Zinsen für die übrigen Abwasserbehandlungsanlagen ist jedoch ausgeschlossen. Die Vorschrift wird entsprechend angewandt, falls ein neues Mitglied zwar bereits über eine eigene Kläranlage verfügt und diese in den Verband einbringt, die Anlage jedoch nicht dem verbandlichen Standard entspricht; Abschreibungen und Zinsen für die Modernisierung dieser Kläranlage werden dann ebenfalls spitz

832 Vgl. 5.6.2.2.1

833 Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass die für ein neues Mitglied erstmalig errichtete Anlage möglicherweise hinsichtlich des technischen Standards, jedenfalls aber hinsichtlich der verbleibenden Restnutzungsdauer über dem durchschnittlichen Standard der bestehenden Verbandsanlagen liegen wird. Vor diesem Hintergrund ist der „Einkaufspreis“ relativ hoch bemessen.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

allein von den angeschlossenen Mitgliedern getragen. Wird dagegen eine Anlage eingebbracht, die dem Standard des Verbandes entspricht, so kommt die Vorschrift nicht zur Anwendung; die Kosten für die erstmalige Ersatzbeschaffung dieser Anlage werden solidarisch abgerechnet.

Zum anderen werden 40 % der Abschreibungen und Zinsen für den Bau im Einzelnen aufgeführter Anlagen von den Abwassererzeugern im Sesekegebiet getragen, soweit diese nicht an andere biologische Abwasserbehandlungsanlagen an den Oberläufen der Seseke und ihrer Nebenbäche angeschlossen sind, Abschn. 2.4 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 LippeV-VR.

Für die Unterverteilung dieser spitz abzurechnenden Kosten gelten jeweils die folgenden Grundsätze entsprechend, Abschn. 2.4 Abs. 2 S. 3 LippeV-VR:

5.6.2.4.2.1 Kostenanteil für das Niederschlagswasser (Abschn. 2.4 Abs. 3 LippeV-VR)

Von der verbleibenden Kostensumme entfallen auf das in den Abwasserbehandlungsanlagen behandelte Niederschlagswasser 15 %, Abschn. 2.4 Abs. 3 S. 1 LippeV-VR. Maßstab für die Unterverteilung ist dabei gemäß Abschn. 2.4 Abs. 3 S. 2 LippeV-VR die Größe der den Mitgliedern zuzurechnenden abflusswirksamen befestigten Flächen. Dabei gilt⁸³⁴ die dortige Differenzierung zwischen befestigten, teilbefestigten und unbefestigten Flächen auch hier, Abschn. 2.4 Abs. 3 S. 3 LippeV-VR. Durch die Beschränkung auf die abflusswirksamen befestigten Flächen bleibt damit insbesondere wiederum das Niederschlagswasser der Mitglieder, die nach einem Trennsystem entwässern, und das deshalb nicht in die Abwasserbehandlungsanlagen des Verbandes gelangt, außen vor.

5.6.2.4.2.2 Verteilung der übrigen Kosten (Abschn. 2.4 Abs. 4-8 LippeV-VR)

Die übrigen Kosten verteilen sich gemäß Abschn. 2.4. Abs. 5 LippeV-VR auf die Abwassererzeuger nach Maßgabe der Menge und der Beschaffenheit des zugeführten Schmutzwassers, soweit dieses in den Verbandskläranlagen behandelt wird. Hinsichtlich des maßgeblichen Wahrscheinlichkeitsmaßstabs wird dabei wegen gänzlich unterschiedlicher Ausgangsvoraussetzungen zwischen Städten und Gemeinden einerseits und den gewerblichen Unternehmen andererseits unterschieden.

5.6.2.4.2.2.1 Städte und Gemeinden

Bei den Städten und Gemeinden findet eine direkte Ermittlung von Menge und Schädlichkeit des Abwassers grundsätzlich nicht statt.⁸³⁵ Als Wahrscheinlichkeitsmaßstab wird vielmehr allein auf die jeweilige Einwohnerzahl⁸³⁶ abgestellt. Hintergrund ist, dass es vor allem hinsichtlich der Schädlichkeit des kommunalen Abwassers keine nennenswerten Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedern gibt, weil dieses überwiegend aus häuslichem Abwasser besteht. Insbesondere die größeren gewerblichen Unternehmen, die diese Vergleichbarkeit stören könnten, werden im Regelfall selbst die Mindestbeitragshöhe erreichen und zur Verbandsmitgliedschaft herangezogen.⁸³⁷ Auch in Bezug auf die Abwassermenge bestehen im Regelfall keine größeren Unterschiede hinsichtlich des Pro-Kopf-Verbrauchs zwischen den einzelnen Gemeinden.⁸³⁸

⁸³⁴ Bei dem Verweis in Abschn. 2.4 Abs. 3 S. 3 LippeV-VR auf den zwischenzeitlich aufgehobenen „Abschn. 2.2.1 Abs. 6 S. 2 LippeV-VR“ handelt es sich ersichtlich um ein Redaktionsversehen; gemeint ist ein Verweis auf Abschn. 2.2.1 Abs. 5 S. 2 LippeV-VR.

⁸³⁵ Zur Erfassung eines stark überproportionalen Abwasserzuflusses einzelner Gemeinden siehe sogleich.

⁸³⁶ Die Einwohnerzahl ist auf der Grundlage von § 2 Abs. 2 der Verordnung zur Bestimmung der maßgebenden Einwohnerzahl nach § 96 Abs. 1 VwVFG NRW und deren Nachfolgeregelungen zu ermitteln, vgl. Abschn. 1.2. Abs. 5 LippeV-VR.

⁸³⁷ Das Schmutzwasser der gewerblichen Unternehmen, Verkehrsanlagen etc., die den Mindestbeitrag nicht erreichen, gilt demgegenüber als in die Belastungszahlen der Städte und Gemeinden eingerechnet, Abschn. 2.4 Abs. 5 S. 3 LippeV-VR.

⁸³⁸ Zur Ausnahmeregelung für die Erzeugung siehe sogleich.

Eine Differenzierung wird jedoch insoweit vorgenommen, als die Zahl der Einwohner in nicht kanalisierten Gebieten, für die die Städte und Gemeinden abwasserbeseitigungspflichtig sind, nur zu zwei Zehnteln Berücksichtigung findet. Derartige nicht kanalisierte Gebiete gibt es vor allem im ländlichen Raum. Das Abwasser gelangt hier – soweit es nicht als Düngemittel verwendet oder von dem Abwassererzeuger selbst geklärt und eingeleitet wird – über Tankwagen ebenfalls in die verbandlichen Kläranlagen. Weil es jedoch in erheblichem Maße vorgeklärt ist und sich die Verbandstätigkeit im Wesentlichen auf die Klärschlammbehandlung beschränkt, fällt hier nur noch ein verringelter Aufwand an. Diesem Umstand wird durch den Reduktionsfaktor – die Berücksichtigung der Einwohnerzahl zu lediglich zwei Zehnteln – Rechnung getragen. Als Resultat dieser Vorgehensweise ergibt sich somit für jedes kommunale Mitglied eine Belastungszahl in Einwohnerwerten.

5.6.2.4.2.2.2 Gewerbliche Unternehmen

Schädlichkeit und Menge des Abwassers der gewerblichen Unternehmen werden demgegenüber aufwändig ermittelt. Neben der Abwassermenge, die den Verbandsanlagen pro Tag zugeführt wird, wird die Schädlichkeit des Abwassers durch stichprobenartige Messung verschiedener „Schädlichkeitsparameter“ (absetzbare Stoffe, chemischer Sauerstoffbedarf, Gesamtstickstoffgehalt, Gesamtporphosphorgehalt) bestimmt.

Anders als in den übrigen Beitragsgruppen werden jedoch die (nach Abzug des Anteils der Wasserwerke und des Niederschlagswasseranteils verbleibenden) Gesamtkosten dieser Beitragsgruppe nicht starr nach festen Prozentsätzen auf die Städte und Gemeinden und die gewerblichen Unternehmen aufgeteilt. Um vielmehr auch die Aufteilung der Kostenlast auf die Städte und Gemeinden einerseits und die gewerblichen Unternehmen andererseits als solche für jedes Jahr flexibel und jeweils entsprechend der jeweiligen Kostenverursachung zu gestalten, werden vielmehr beide Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe zueinander in Beziehung gesetzt, sie gewissermaßen auf einen gemeinsamen Nenner gebracht. Zu diesem Zweck werden die Belastungszahlen für die gewerblichen Unternehmen ebenfalls in Einwohnerwerten ermittelt.

Hierzu werden die Abwassermenge und die verschiedenen Schädlichkeitsparameter – Letztere entsprechend dem durch sie jeweils verursachten Klär- und Kostenaufwand mit verschiedenen Gewichtungsfaktoren versehen – in eine Gleichung eingesetzt und ins Verhältnis gesetzt zu dem Aufwand, der für die Klärung des Abwassers für einen Einwohner anfällt. Auch die Menge und die Schädlichkeit der Abwässer gewerblicher Unternehmen werden auf diese Weise als Belastungszahl in Einwohnerwerten angegeben.

Dies geschieht mit Hilfe folgender Formel:

$$B = \frac{Q}{0,15} \left[0,30 + 0,20 \frac{A}{6} + 0,25 \frac{CSB}{600} + 0,20 \frac{N}{67} \left(0,85 + 0,15 \frac{600 + 20}{CSB + 20} \right) + 0,05 \frac{P}{11} \right]$$

Dabei bedeuten:

- B = Belastungszahl in Einwohnerwerten
- Q = zugeführte Wassermenge in m³/Tag (ohne Niederschlagswasser)
- A = absetzbare Stoffe in ml/l
- CSB = chemischer Sauerstoffbedarf in mg/l der abgesetzten Probe
- N = Gesamtstickstoff in mg/l der abgesetzten Probe
- P = Gesamtporphosphor in mg/l der abgesetzten Probe

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Vereinfacht gesagt bezeichnen die Faktoren vor den Variablen den Anteil des jeweiligen Parameters an der Gesamtkostenlast, während die Werte im Nenner den Standardwerten für kommunales Abwasser eines Einwohners nach der Vorklärung gemäß ATV-Arbeitsblatt A 131 ($Q = 0,15 \text{ m}^3$ (dE), $A = 6 \text{ ML/l}$, $\text{CSB} = 600\text{mg/l}$ und $P = 11\text{mg/l}$) entsprechen; für die durchschnittliche Menge und Schädlichkeit des Abwassers eines Einwohners ergibt sich somit die Belastungszahl $B = 1$.⁸³⁹

Der mit der regelmäßigen stichprobenartigen Kontrolle der Abwässer der gewerblichen Mitglieder auf die einzelnen Schadstoffparameter verbundene Aufwand erklärt sich zum einen allgemein damit, dass die Abwasserbeseitigung und Klärschlammbehandlung die wirtschaftlich bedeutsamste Beitragsgruppe darstellt. Zum anderen trägt diese Vorgehensweise dem Umstand Rechnung, dass die Auslastung der Abwasserreinigungsanlage im Wesentlichen von der Schadstofffracht und erst nachrangig von der Abwassermenge abhängt.⁸⁴⁰ Indem die Beitragsermittlung nach dieser Formel funktional zu einem linearen Anstieg des Beitrags mit der Schadstofffracht führt, bildet sie die tatsächliche Kostenverursachung ab. Würde demgegenüber – wie dies grundsätzlich bei den kommunalen Abwassergebühren der Fall ist – die Abgabenhöhe allein nach der Abwassermenge bestimmt, so ergäbe sich etwa für einen Industriebetrieb, der seinen Wasserverbrauch bzw. Abwasserabfluss durch Kreislaufführung reduziert, sodass er dieselben Frachten in geringeren Wasservolumina einleitet, eine erhebliche und mit Blick auf den tatsächlichen Kläraufwand nicht gerechtfertigte Entlastung.⁸⁴¹

Um schließlich die Kosten für eine Beitragszahl zu ermitteln, wird die Summe des Beitragsbedarfs durch die Summe der Beitragszahlen geteilt. Der auf das einzelne Mitglied entfallende Beitrag ergibt sich sodann durch Multiplikation dieses Wertes mit der individuellen Summe der Belastungszahlen des Mitglieds.⁸⁴²

Diese Formel findet nicht nur Verwendung bei den gewerblichen Unternehmen, sondern wird darüber hinaus auch angewandt, um einen im Einzelfall stark überproportionalen Abwasserzufluss einzelner Gemeinden (mehr als $0,15 \text{ m}^3$ pro Einwohner und Tag) zu berücksichtigen. Dabei wird davon ausgegangen, dass dieser Mehrzufluss nicht auf einen gesteigerten Pro-Kopf-Verbrauch der Einwohner zurückzuführen ist, sondern seinen Grund in der Undichtigkeit des städtischen Kanalnetzes hat, in das von außen Grund- oder Sickerwasser eindringt. Dementsprechend wird die Belastungszahl in Einwohnerwerten hierfür nach der o. g. Formel ermittelt, allerdings nicht unter Zugrundelegung der Standard-Verschmutzungswerte für kommunales Abwasser, sondern mit der Maßgabe, dass für sämtliche Schädlichkeitsparameter der Wert null gilt. Im Ergebnis spielt somit die Schädlichkeit des kommunalen Wassers nie eine Rolle, die Menge nur dann ausnahmsweise, wenn sie den Schwellenwert überschreitet; zur Beantwortung der Frage, ob ein Mehrzufluss in diesem Sinne vorliegt, muss die Abwassermenge jedoch grundsätzlich gleichwohl ermittelt werden.

Abweichend von Abschn. 1.2 Abs. 1 LippeV-VR, nach dem grundsätzlich die Verhältnisse des vorletzten Jahres vor dem jeweiligen Wirtschaftsjahr maßgeblich sind, ordnet Abschn. 2.4 Abs. 8 für die betrieblichen Schmutzwasserbeziehungen an, dass die ermittelte Belastungszahl grundsätzlich mit derjenigen des vorausgegangenen Jahres gemittelt wird. Für das Wirtschaftsjahr 2012 ist damit nicht die Belastungszahl des Jahres 2010 maßgeblich, sondern die durchschnittliche Belastungszahl der Jahre 2010 und 2009. Bestehende Unterschiede zwischen den einzelnen Belastungszahlen des jeweiligen Mitglieds werden auf diese Weise abgemildert, die

839 Vgl. Bolle, Die verursachergerechte Verteilung von Abwasserentsorgungskosten, S. 33.

840 Vgl. Bolle, Die verursachergerechte Verteilung von Abwasserentsorgungskosten, S. 33.

841 Bolle, Die verursachergerechte Verteilung von Abwasserentsorgungskosten, S. 33.

842 Vgl. Bolle, Die verursachergerechte Verteilung von Abwasserentsorgungskosten, S. 32.

individuelle Beitragsslast versteigt. Diese Regelung gilt lediglich dann nicht, wenn sich die betrieblichen Schmutzwasserverhältnisse wesentlich, das heißt um mehr als 30 %, verändert haben.⁸⁴³ Eine Ausnahme gilt ferner für den Fall, dass das Mitglied eine betriebliche Veränderung rechtzeitig angezeigt hat im Sinne von Abschn. 1.2 Abs. 2 LippeV-VR.

Die Zugrundelegung des Mittelwertes zweier Wirtschaftsjahre und die darin liegende Zusammenfassung sind – für sich gesehen – im Ergebnis rechtlich nicht zu beanstanden. Zwar werden auf diese Weise Maßstabseinheiten für die Beitragserhebung in einem Veranlagungszeitraum zugrunde gelegt, in dem diese gar nicht angefallen sind; der Veranlagungszeitraum beträgt nämlich – wie sich aus einer Zusammenschau der §§ 22a Abs. 2 S. 1, 2, 27 Abs. 1, 4 LippeVG ergibt – ein Jahr. Ein ähnliches Problem stellt sich im Kommunalabgabenrecht: Dort wird unter dem Stichwort „Grundsatz der Periodengerechtigkeit“ diskutiert, ob die zu deckenden Kosten mehrerer Jahre zusammengefasst und sodann durch die Anzahl der Jahre dividiert werden dürfen, mit der Folge, dass in jedem Jahr (trotz möglicherweise steigender Kosten) ein identischer Gebührensatz gilt. Nachdem das OVG Nordrhein-Westfalen zunächst gefordert hatte, dass sich Veranlagungs- und Kalkulationszeitraum decken müssen,⁸⁴⁴ hat der Gesetzgeber mit der Einfügung des neuen Satzes 2 in § 6 Abs. 2 KAG („Der Gebührenberechnung kann ein Kalkulationszeitraum von höchstens drei Jahren zugrunde gelegt werden.“) das Gegenteil festgeschrieben.⁸⁴⁵ Im Unterschied zu dieser Konstellation geht es zwar bei der Veranlagung des Lippeverbandes nicht um eine Mittelwertbildung im Hinblick auf die der Abrechnung zugrunde liegenden Gesamtkosten und damit der umzulegenden Summe, sondern um eine solche in Bezug auf die für die Umlage maßgeblichen individuellen Maßstabseinheiten zweier Veranlagungszeiträume, mit denen der Quotient aus Gesamtkosten und Gesamtmaßstabseinheiten zu multiplizieren ist. Gleichwohl ist auch diese Zusammenfassung zulässig. Zum einen enthält sie im Gegensatz zu der kommunalabgabenrechtlichen Konstellation kein prognostisches Element: Während dort die Entwicklung der Kosten der nächsten Jahre im Vorfeld bestimmt werden muss, knüpfen die Veranlagungsregeln des Lippeverbandes mit den Belastungszahlen auch des letzten Jahres an abgeschlossene und damit feststehende Tatbestände an. Zum anderen ist die Verbandsmitgliedschaft anders als die Benutzung öffentlicher Einrichtungen langfristig angelegt: Fragen der Periodengerechtigkeit kommt insofern tendenziell eine geringere Bedeutung zu, als der Mitgliederbestand von Jahr zu Jahr geringeren Veränderungen unterworfen ist als der Kreis der Gebührenzahler.

Bedenken bestehen allerdings wiederum mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz und das Prinzip der Umlagefinanzierung, weil die Mittelwertbildung nicht für alle Mitglieder der Beitragsgruppe gleichermaßen, sondern nur für die gewerblichen Unternehmen und dies auch nur in einem bestimmten Rahmen erfolgt. Daher gilt nicht für alle Mitglieder dieser Beitragsgruppe ein einheitlicher Bemessungszeitraum, sodass es – ebenso wie bei der Berücksichtigung beitragsrelevanter betrieblicher Veränderungen – zu einer Verzerrung des Beitragsverhältnisses kommt. Insoweit ist allerdings zunächst zu berücksichtigen, dass durch die Beschränkung der Mittelwertbildung auf Steigerungen oder Verringerungen der Maßstabszahl bis 30 % zumindest erhebliche Schwankungen ausgenommen werden. Ferner kommt als sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung gegenüber den anderen Mitgliedern, insbesondere den

⁸⁴³ Mit dem Grenzwert für die Verringerung der Inanspruchnahme um mehr als 30 % korrespondiert die Regelung mit denjenigen über die nachlaufende Beitragsveranlagung, die ab diesem Schwellenwert einsetzt.

⁸⁴⁴ OVG NRW, Urt. v. 01.07.1997, Az.: 9 A 3556/96, NWVBl. 1998, 118, 119, unter ausdrücklicher Aufgabe der abweichen den Rechtsprechung des für Benutzungsgebühren zuvor zuständigen Zweiten Senats des Gerichts, vgl. OVG NRW, Urt. v. 15.08.1985, Az.: 2 A 2613/84, StuGR 1986, 321, 322; zum Ganzem *Driehaus*, in: Driehaus, KAG, § 6 Rn. 92 ff.

⁸⁴⁵ G. v. 24.11.1998, GV NRW, 666, 683; vgl. *Kaufmann*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 15 Rn. 62; zweifelnd, *Driehaus*, in: Driehaus, KAG, § 6 Rn. 95 f.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Städten und Gemeinden, der Umstand in Betracht, dass bei diesen tatsächlich keine vergleichbaren Schwankungen hinsichtlich der Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit auftreten. Die Einwohnerzahl als einziger Bemessungsfaktor in diesem Bereich ist weitgehend konstant. Vor diesem Hintergrund besteht für eine Erstreckung der Mittelwertbildung auch auf diese Mitgliedergruppe praktisch kein Bedürfnis. Schließlich führt die Mittelwertbildung auf Seiten der gewerblichen Unternehmen mittelbar auch zu einer Beitragsverstetigung bei den Städten und Gemeinden. Dies gilt zumindest für den Fall, dass die Veränderungen bei den gewerblichen Unternehmen auf konjunkturellen Schwankungen beruhen und so einen erheblichen Teil der Mitglieder in derselben Weise betreffen. Denn im Falle einer gleichartig schwankenden Maßstabszahl auf Seiten der Unternehmen würde – wegen des hohen Fixkostenanteils – auch die Beitragslast der Kommunen trotz konstanter Maßstabszahl variieren.

5.6.2.5 Sonstige Gewässergütemaßnahmen (Abschn. 2.5 LippeV-VR)

Die letzte Gliederungsziffer dieses Abschnitts bilden die Regeln zur Umlage von Kosten für sonstige Gewässergütemaßnahmen. Hierunter fallen entsprechend der Legaldefinition in Abschn. 2.5 Abs. 1 und 3 LippeV-VR die Kontrollstationen und Gewässeruntersuchungen, die Maßnahmen zur Niedrigwasseranreicherung der Lippe sowie sämtliche Gewässergütemaßnahmen, die sich keinem der bisher genannten Abschnitte oder Punkte zuordnen lassen. Als Beispiel für Letztere kommen etwa die durch die Teilnahme an Arbeitsgruppen oder die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen oder Maßnahmenprogrammen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie verursachten Kosten in Betracht.

Die Kosten der Kontrollstationen, der Gewässeruntersuchungen und der Niedrigwasseranreicherung der Lippe tragen die Einleiter und Entnehmer im Lippeverbandsgebiet.⁸⁴⁶ Maßstab für die Verteilung ist die jährliche Menge des direkt oder indirekt eingeleiteten Schmutz- und Grubenwassers sowie des zur Wasserversorgung, betrieblichen Nutzung oder Kühlung entnommenen Grund- und Oberflächenwassers, Abschn. 2.5 Abs. 2 S. 1, 2 LippeV-VR. Für die Schmutzwassermenge der Städte und Gemeinden gelten dabei durch Verweis die pauschalen Abwassermengen pro Einwohner für kanalisierte und nichtkanalisierte Gebiete im Rahmen der Beitragsgruppe Oberirdische Gewässer und Abwasserkanäle auch hier.⁸⁴⁷ Indem allein auf die jeweilige Wassermenge abgestellt wird, unabhängig davon, ob diese entnommen oder direkt oder indirekt eingeleitet wird, ergibt sich ein einheitlicher Maßstab, der sowohl auf Direkt- und Indirekteinleiter einerseits als auch auf Wasserentnehmer andererseits anwendbar ist.

Die Kosten für die sonstigen Gewässergütemaßnahmen im engeren Sinne schließlich werden „anteilig“ auf die Beitragsgruppen im Wirtschaftsplan verteilt. Als Maßstab für die Zuweisung dieser Kosten auf die einzelnen Beitragsgruppen wird somit auf die Höhe der übrigen laut Wirtschaftsplan auf die jeweiligen Beitragsgruppen entfallenden Kosten abgestellt. Entsprechend der Auffangfunktion dieser Ziffer und in Ermangelung eines sachenähnlichen Wahrscheinlichkeits-

846 Die Wasserentnehmer sind bis zum Ende der 80er Jahre unter dem Gesichtspunkt der schädigenden Einwirkung pauschal mit einem Anteil von 10 % an den Kläranlagenkosten beteiligt worden, zu denen auch die Kosten der sonstigen Gewässergütemaßnahmen gerechnet wurden. Als Begründung hierfür wurde auf eine Schädigung der Selbsteinigungskraft der Gewässer infolge der entnahmedingten Reduktion der Wassermenge abgestellt. Dies hat das OVG NRW in seinem Urteil vom 16.11.1989 (Az.: 9 A 2531/85) für rechtswidrig gehalten. Jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der schädigenden Einwirkung, auf den allein die Veranlagungsregeln in ihrer damaligen Fassung abstellen würden, seien diese Kosten entsprechend den materiell wasserrechtlichen Vorgaben allein von den Abwassererzeugern zu tragen, und die Kostenverursachung durch eine schädigende Einwirkung infolge der Wasserentnahme sei außerdem nicht in ausreichender Weise beleg- und quantifizierbar (o). Dem trägt die heutige Fassung durch die separate Ausweisung der sonstigen Gewässergütekosten Rechnung.

847 Bei dem Verweis in Abschn. 2.5 Abs. 3 S. 3 LippeV-VR auf den zwischenzeitlich aufgehobenen „Abschn. 2.2.1 Abs. 6 S. 1 Nr. 1, 2. und 3. Hs. LippeV-VR“ handelt es sich ersichtlich um ein Redakitionsverschren; gemeint ist ein Verweis auf Abschn. 2.2.1 Abs. 5 Nr. 1, 2. und 3. Hs. LippeV-VR.

maßstabs, der zugleich für alle Beitragsgruppen und für alle in Betracht kommenden Maßnahmen passt, liegt dem zulässigerweise die Annahme zugrunde, dass der Vorteil einer Beitragsgruppe oder die durch sie verursachten Kosten umso höher sind, je stärker die Verbandstätigkeit im Übrigen in Anspruch genommen wird. Die Unterverteilung innerhalb der Beitragsgruppen erfolgt sodann nach den für die jeweilige Beitragsgruppe geltenden Regelungen.

5.6.3 Vermögensplan, Abschnitt Wiederherstellungsarbeiten

Die Kostenpositionen in dem Abschnitt „Vermögensplan, Abschnitt Wiederherstellungsarbeiten“ beruhen auf Arbeiten, die durch unmittelbare oder mittelbare Abbaueinwirkungen des Bergbaus notwendig werden. Hierzu gehört insbesondere auch die Errichtung von B-Vorflutpumpwerken im oben genannten Sinne. Systematisch folgt aus der Beitragsumlage für Positionen des Vermögensplans, dass dieser Teil des Gesamtbeitragsbedarfs im Wege der Direktfinanzierung durch Zuschüsse im Sinne von § 25 Abs. 2 S. 3 LippeVG finanziert wird. Hinsichtlich der Kostenverteilung ordnet Abschn. 3 LippeV-VR lediglich an, dass die Kosten der jeweiligen Wiederherstellungsarbeiten der Eigentümer desjenigen Bergwerks zu tragen hat, das durch eingetretene oder zukünftige schädigende Abbaueinwirkungen die Verbandstätigkeit verursacht hat. Liegen der Verbandsmaßnahme schädigende Einwirkungen mehrerer Bergwerkseigentümer zugrunde, so verteilt sich die Kostenlast entsprechend den jeweiligen Verursachungsanteilen.⁸⁴⁸ Entsprechend der Reichweite der gesetzlichen Mitgliedschaftsregelung (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 3 LippeVG) gelten diese Regelungen auch für endgültig und vorübergehend stillgelegte Bergwerke, Abschn. 2.3 S. 5 LippeV-VR.

5.6.4 Sonderinteressen

Des Weiteren enthalten die Veranlagungsregeln einen eigenen Abschnitt über die Veranlagung von Sonderinteressen. Dies sind nach Abschn. 4.1 Abs. 1 S. 1 LippeV-VR alle Vorteile und nachteiligen Veränderungen, die in den Abschnitten 2 und 3 nicht erfasst sind. Diese Definition ist zumindest insofern ungenau, als die im Folgenden genannten Positionen überwiegend ohne Weiteres von den zuvor dargestellten Veranlagungsvorschriften erfasst wären und erst durch die abweichende Regelung in diesem Abschnitt aus der allgemeinen Veranlagung herausgenommen und einem besonderen Verteilungsregime unterworfen werden.

Gemeinsam ist sämtlichen Fallgruppen, dass sie jeweils ein Sonderinteresse oder einen Sonderbedarf seitens des Mitglieds betreffen. Die durch ein singuläres schädigendes Verhalten oder einen besonderen Leistungsbedarf einzelner Mitglieder erzeugten Mehrkosten des Verbandes hinsichtlich Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung der jeweiligen Anlagen werden einzeln ermittelt, aus der solidarischen Veranlagung herausgelöst und den interessierten Mitgliedern bzw. den Verursachern vorweg angelastet, vgl. Abschn. 4 Abs. 2 S. 2 LippeV-VR. Die Beitragshöhe richtet sich dabei unmittelbar nach der Höhe der wegen dieser Vorteile oder nachteiligen Veränderungen entstandenen Kosten, Abschn. 4 Abs. 1 S. 2 LippeV-VR.

Im Einzelnen sehen die Veranlagungsregeln derzeit sechs Fallgruppen vor, in denen ein Sonderinteresse vorliegt: Zunächst ist ein solches anzunehmen, wenn – auf Verlassung des jeweiligen Mitglieds – eine über dem Standard liegende Ausführung gewählt wird (Abschn. 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 LippeV-VR), ferner speziell beim Bau einer Abwasserbehandlungsanlage

848 Die Veranlagungsregeln trennen nicht klar zwischen den Bergwerkseigentümern und den Eigentümern von Bergwerken; wenngleich das rechtlich nicht dasselbe ist, ergibt sich hieraus praktisch wohl kaum ein Problem, weil die Bergwerksanlagen im Regelfall wesentlicher Bestandteil des Bergwerkseigentums werden.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

dann, wenn auf Veranlassung einzelner Mitglieder eine über die übliche Zukunftsvorsorge hinausgehende Auslegungsgröße berücksichtigt wird (Abschn. 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 LippeV-VR). Ein Sonderinteresse liegt außerdem vor, wenn Abwasserbehandlungsanlagen von einem gewerblichen Mitglied nur teilweise, z. B. zur Schlammbehandlung, in Anspruch genommen werden, die hierfür festgesetzten Kosten aber trotzdem den Mindestbeitrag erreichen (Abschn. 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 LippeV-VR) oder wenn dem Verband durch Menge und Beschaffenheit des in seine Abwasserbehandlungsanlagen eingeleiteten Wassers zusätzliche Betriebskosten entstehen oder er dadurch Dritten gegenüber schadensersatzpflichtig wird (Abschn. 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LippeV-VR). Im Bereich der Gewässerausbaumaßnahmen ist ferner von einem Sonderinteresse auszugehen, wenn eine gemeinschaftliche Veranlagung ausgeschlossen ist, da und soweit sich die Maßnahme auf einen Teil des Veranlagungsgebietes beschränkt und allein wegen der dort gegebenen Besonderheiten erforderlich ist (Abschn. 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 LippeV-VR). Nach dem Auffangtatbestand des Abschn. 4 Abs. 2 Nr. 6 LippeV-VR ist schließlich von einem Sonderinteresse auszugehen, wenn der Verband sonstige Interessen berücksichtigt oder ihm sonstige zusätzliche Kosten für Schäden an Gewässern, Anlagen des Verbandes oder Erschwerisse entstehen, die nicht bereits nach den Abschnitten 2 und 3 zu einer Beitragszahlung führen. Die seit dem 01.01.2013 geltende Fassung der Veranlagungsregeln nimmt ein Sonderinteresse ferner dann an, wenn der Betrieb oder die Unterhaltung eines Abwasserkanals infolge von Bodensenkungen, die durch den Kohlenabbau eines Bergwerkseigentümers eingetreten sind, erschwert wird (Abschn. 4 Abs. 2 Nr. 6 LippeV-VR n.F.). Wenngleich die Feststellung eines Sonderinteresses im Einzelfall vor allem wegen des Fehlens konkreter quantitativer Grenzen Schwierigkeiten bereiten mag, macht diese Fallgruppenbildung die abstrakten Voraussetzungen dennoch handhabbar und trägt zur Rechtssicherheit bei.

Sonderinteressen gewerblicher Unternehmen, Verkehrsanlagen usw., die den in der Satzung festgesetzten Mindestbeitrag nicht erreichen, werden bei der Veranlagung der Städte und Gemeinden berücksichtigt, in denen diese Unternehmen und Anlagen liegen. Dasselbe gilt, sofern der Verursacher eines Sonderinteresses nicht ermittelt werden kann, Abschn. 4 Abs. 3 LippeV-VR.⁸⁴⁹

5.6.5 Nachlaufende Beiträge

Nachlaufende Beiträge werden beitragsgruppenbezogen erhoben für die Abwasserbehandlungsanlagen und die Klärschlammbehandlung (Abschn. 2.4) sowie für die Rückführung offener Schmutzwasserläufe in einen naturnahen Zustand (Abschn. 2.2.2). Dabei werden die nachlaufenden Beiträge vor der Umlage nach den obigen Vorschriften von der jeweiligen Kostensumme der einzelnen Beitragsgruppen abgezogen.⁸⁵⁰

5.7 Nachlaufende Beitragsveranlagung

Scheidet ein Mitglied aus dem Verband aus, so kommt eine Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen gemäß § 25 Abs. 4 S. 1, 2. Hs. LippeVG in Betracht. Danach kann ein ausgeschiedenes Mitglied auch für die Zeit nach seinem Ausscheiden wie ein Mitglied zu Beiträgen wegen derjenigen Aufwendungen herangezogen werden, die von ihm verursacht wurden und nach

⁸⁴⁹ Voraussetzung hierfür ist selbstverständlich, dass zumindest aufklärbar ist, in welchem Stadt- oder Gemeindegebiet der jeweilige Verursacher angesiedelt ist.

⁸⁵⁰ Eine detaillierte Darstellung der nachlaufenden Beitragserhebung erfolgt unter 5.7.

dem Ausscheiden nicht vermieden werden können. Entsprechendes gilt gemäß § 25 Abs. 4 S. 2 LippeVG für die Einschränkung der Teilnahme eines Mitglieds an dem Verband.

Hintergrund dieser Regelung ist insbesondere, dass ein ausscheidendes oder seine Teilnahme einschränkendes Mitglied zuvor bereits bei der Planung und Dimensionierung von Verbandsanlagen berücksichtigt wurde und hierdurch Kosten verursacht hat. Wegen eines hohen Fixkostenanteils beim Betrieb der Verbandsanlagen ist mit einem Ausscheiden oder einer Einschränkung der Teilnahme durch ein Mitglied in aller Regel keine entsprechende Reduktion der Kosten auf Verbandsseite verbunden. Der durch das Ausscheiden oder die Einschränkung der Teilnahme entstehende Minderbeitrag wäre zwangsläufig von den übrigen Mitgliedern der jeweiligen Beitragsgruppe zu tragen. Diese würden – ohne dass sich ihr eigener Vorteil oder ihre Kostenverantwortlichkeit erhöht hätte – zu höheren Beiträgen herangezogen. Diese Konsequenz korrigieren die Regelungen über die nachlaufende Beitragsveranlagung, indem sie dem Verband die Möglichkeit eröffnen, das ausscheidende oder seine Teilnahme einschränkende Mitglied zur Tragung der von ihm verursachten Aufwendungen heranzuziehen.⁸⁵¹

Angesichts des Strukturwandels vor allem in der Rhein-Ruhr-Region sowie zunehmend wasser- und abwasserschonender Produktionsverfahren und hieraus resultierend rückläufiger Abwasser- und Wasserentnahmemengen in der Mitgliedergruppe der gewerblichen Unternehmen stellt die nachlaufende Beitragsveranlagung ein zunehmend wichtiger werdendes Instrument bei der Beitragsveranlagung dar. So verringerte sich beispielsweise die Menge des vom Ruhrverband zu behandelnden Abwassers aus Gewerbe und Industrie von 33 Mio. m³ im Jahr 1990 auf 13 Mio. m³ im Jahr 2005, was einem Rückgang von 60,60 % entspricht.⁸⁵² Derzeit erheben vier der neun Verbände, die Emschergenossenschaft, der Lipperverband, der Niersverband und der Ruhrverband, nachlaufende Beiträge.

5.7.1 Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die nachlaufende Beitragsveranlagung

In verfassungsrechtlicher Hinsicht problematisch erscheint die Erhebung nachlaufender Beiträge auf den ersten Blick insofern, als die Mitgliedschaftsrechte und damit insbesondere die Mitbestimmung bei der Beitragsveranlagung an die Mitgliedschaft in dem Verband gebunden sind, das ausscheidende oder die Teilnahme einschränkende Mitglied somit (in dem entsprechenden Umfang) nicht mehr über die Ausgestaltung der Erhebung nachlaufender Beiträge oder die Mittelverwendung mitbestimmen kann. Wie dargelegt, liegt die Rechtfertigung der Erhebung von Verbandslasten jedoch nicht in der Mitgliedschaft als solcher oder in der Einräumung von Mitbestimmungsrechten, sondern in einer gruppenbezogenen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeit oder einem gruppenbezogenen Vorteil von der Aufgabenerfüllung.⁸⁵³ Daher ist die nachlaufende Beitragsveranlagung trotz der Beendigung des Mitgliedschaftsstatus und des Wegfalls bzw. der Einschränkung der Mitgliedschaftsrechte unter Legitimationsgesichtspunkten zulässig, sofern und solange sie an die frühere und fortwirkende Verantwortlichkeit anknüpft.

851 Vgl. VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 69, 88.

852 VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 53 (Beklagtevortrag); Durner/ Faßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 2.

853 Vgl. VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.07.1995, Az.: 5 K 3691/92, UA. S. 11.

5.7.2 Die Tatbestandsmerkmale im Einzelnen

5.7.2.1 Ausscheiden aus dem Verband und Einschränkung der Teilnahme

Eine nachlaufende Beitragsveranlagung kommt sowohl bei einem Ausscheiden aus dem Verband als auch bei einer Einschränkung der Teilnahme in Betracht.

5.7.2.1.1 Ausscheiden aus dem Verband

Fraglich ist, ob ein „Ausscheiden aus dem Verband“ im Sinne von § 25 Abs. 4 S. 1, 2. Hs. LippeVG tatsächlich ein vollständiges Ausscheiden des Mitglieds aus dem Verband voraussetzt oder ob bereits ein Ausscheiden aus einer Beitragsgruppe genügt, mit anderen Worten also, ob sich das Tatbestandsmerkmal auf die Verbandsmitgliedschaft als solche oder lediglich auf eine einzelne Beitragsgruppe bezieht. Für eine Auslegung im erstgenannten Sinn spricht neben dem Wortlaut in systematischer Hinsicht, dass die Mitgliedschaftsregelung in § 6 Abs. 2 S. 2 LippeVG für den Fall des Unterschreitens des Mindestbeitrags in einer Beitragsgruppe ein (teilweises) „Erlöschen“ der Mitgliedschaft anordnet, also eine andere Begrifflichkeit verwendet. Andererseits zeigt gerade diese Regelung, dass die Mitgliedschaft grundsätzlich beitragsgruppenbezogen konzipiert ist. Im Ergebnis spielt diese Abgrenzungsfrage indes wegen der bestehenden Rechtsfolgenidentität („Entsprechendes gilt ...“, § 25 Abs. 4 S. 2 LippeVG) keine Rolle, solange bei einem Ausscheiden aus einer Beitragsgruppe jedenfalls eine Einschränkung der Teilnahme gegeben ist. Unter Berufung auf den Gesetzeswortlaut des § 6 Abs. 2 LippeVG („Unterschreitet ein Mitglied in einer Beitragsgruppe den Mindestbeitrag, erlischt insoweit seine Mitgliedschaft mit dem Zeitpunkt, zu dem ihm die hierüber getroffene Entscheidung des Vorstandes zugestellt ist.“) setzt nach Auffassung des OVG Nordrhein-Westfalen ein Ausscheiden im Sinne von § 25 Abs. 4 S. 1 LippeVG die Zustellung der Entscheidung des Vorstands voraus.⁸⁵⁴ Dieses Ergebnis erscheint nicht nur wegen der abweichenden Formulierungen in beiden Vorschriften – „Erlöschen der Mitgliedschaft“ und „Ausscheiden“ – wenig zwingend; wenig überzeugend ist vor allem, dass das Gericht auch eine Heranziehung zu nachwirkenden Verbandsbeiträgen mit der Begründung ablehnt, eine solche setze voraus, dass überhaupt noch eine Teilnahme am Verband vorliege. Auf diese Weise ergeben sich nicht unerhebliche Wertungswidersprüche zu Fällen einer fast vollständigen Einschränkung der Teilnahme.

5.7.2.1.2 Einschränkung der Teilnahme

Wie das Tatbestandsmerkmal „Einschränkung der Teilnahme“ auszulegen ist, ist in der neueren Rechtsprechung umstritten. Fraglich ist dabei insbesondere, ob schon die bloße Reduzierung der Inanspruchnahme der Verbandsanlagen ausreichend ist oder ob weitergehende Anforderungen zu stellen sind.

5.7.2.1.2.1 Stand der Rechtsprechung

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Frage ist nicht einheitlich.

5.7.2.1.2.1.1 VG Düsseldorf

Nach dem VG Düsseldorf soll eine Einschränkung der Teilnahme nicht schon bei jeder Verringerung der Inanspruchnahme der Verbandsanlagen vorliegen; das Tatbestandsmerkmal sei vielmehr einschränkend in einem realkörperlichen Sinne zu verstehen.⁸⁵⁵ Danach sei über die bloße Verringerung der Inanspruchnahme der Verbandsanlagen hinaus auch eine Reduzierung

⁸⁵⁴ OVG NRW, Beschl. v. 15.07.2013, Az.: 15 A 775/10, beck-online.

⁸⁵⁵ VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 13 ff.; VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 20 ff.

des in den Verband einbezogenen Realbestandes, also insbesondere die Aufgabe des Eigentums, beispielsweise an einem Grundstück oder einer Anlage, durch das Mitglied erforderlich.⁸⁵⁶

5.7.2.1.2.1.2 VG Arnsberg

Das VG Arnsberg ist in einem Urteil zu der nachlaufenden Beitragsveranlagung bei dem Ruhrverband jedenfalls in den schriftlichen Entscheidungsgründen auf eine mögliche einschränkende Auslegung des Terminus „Einschränkung der Teilnahme“ im oben genannten Sinne nicht näher eingegangen.⁸⁵⁷ Indem es jedoch die entsprechenden Satzungsregelungen des Ruhrverbandes, die eine nachlaufende Beitragsveranlagung für eine Reduzierung der Inanspruchnahme der Verbandsanlagen um mehr als 20 % vorsehen, für gesetzeskonform gehalten hat,⁸⁵⁸ hat das Gericht einer solchen einschränkenden Auslegung stillschweigend eine Absage erteilt.

5.7.2.1.2.1.3 OVG Nordrhein-Westfalen

Mit Berufungsurteil vom 15. Januar 2014 hat das OVG Nordrhein-Westfalen die oben genannte Entscheidung des VG Düsseldorf geändert und einer einschränkenden Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Einschränkung der Teilnahme“ in einem realkörperchaftlichen Sinne eine Absage erteilt.⁸⁵⁹

5.7.2.1.2.2 Stellungnahme

Ob das Tatbestandsmerkmal „Einschränkung der Teilnahme“ umfassend oder einschränkend in einem realkörperchaftlichen Sinne zu verstehen ist, ist durch Auslegung zu ermitteln.

5.7.2.1.2.2.1 Wortlaut

Unter „Teilnahme“ wird im herkömmlichen Sprachgebrauch jede Mitwirkung an oder jeder Beitrag zu einem Geschehen verstanden.⁸⁶⁰ Bezugspunkt für die Teilnahme ist „der Verband“ bzw. das jeweilige Verbandsunternehmen. Einschränkung meint das Herabsetzen einer bestimmten Menge auf ein geringeres Maß.⁸⁶¹ Wenn also die Teilnahme an dem Verband „verringert“ werden kann, dann muss es sich hierbei um eine quantifizierbare Größe handeln, die – anders etwa als die Mitgliedschaft als solche – mengenmäßigen Schwankungen unterliegt. Insoweit kommt einzig das Maß der Inanspruchnahme der verbandlichen Anlagen oder Tätigkeiten in Betracht. Denn dieses ist sowohl maßgeblich für die Mitgliedschaft als solche und damit die Beitragspflicht dem Grunde (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 6, S. 2, Abs. 2, § 25 Abs. 1 LippeVG) nach als auch für die Höhe der Beitragslast (§ 26 Abs. 1 LippeVG). Nach dem Gesetzeswortlaut liegt eine Einschränkung der Teilnahme danach vor, wenn das Mitglied den bisherigen Umfang der Inanspruchnahme von Verbandsanlagen oder -tätigkeiten verringert. Für weitergehende Vorgaben oder Einschränkungen gibt der Wortlaut keine Anhaltspunkte.⁸⁶²

856 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 37 ff.; VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 42 ff.

857 VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3290/09, beck-online.

858 VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3290/09, beck-online; ebenso VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn 111, das jedoch einen Fall des Ausscheidens aus dem Verband zum Gegenstand hatte.

859 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 35 ff. (zum RuhrVG).

860 <http://www.duden.de/rechtschreibung/Teilnahme> (abgerufen am 25.02.2015)

861 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 41; vgl. auch <http://www.duden.de/rechtschreibung/Einschraenkung> (abgerufen am 25.02.2015).

862 I. E. ebenso Durner/Faßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 15 f.; so auch noch VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 6051/08, juris Rn. 28; VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 33.

5.7.2.1.2.2.2 Sinn und Zweck

Eine Einschränkung ergibt sich auch nicht aus dem Normzweck. Sinn und Zweck einer verbandsrechtlichen Vorschrift, die es zulässt, auch ausgeschiedene oder ihre Teilnahme einschränkende Mitglieder weiterhin zu den von ihnen in der Vergangenheit verursachten und unvermeidbaren Aufwendungen des Verbandes heranzuziehen, besteht darin, eine verursachergerechte Verteilung der Verbandslasten sicherzustellen zwischen denjenigen Verbandsmitgliedern, die Nutzen aus der Tätigkeit des Verbandes gezogen, aber die Inanspruchnahme der Verbandsleistungen aufgegeben oder in gewissem Umfang eingeschränkt haben, und den Mitgliedern, die die Verbandsleistungen in unverändertem Umfang weiter in Anspruch nehmen.⁸⁶³ Letztlich stellt sich die Regelung damit als Ausprägung des im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Gedankens des Vertrauensschutzes sowie des Gedankens der solidarischen Haftung in einer Lastengemeinschaft zur gemeinsamen Erfüllung der Verbandsaufgaben dar.⁸⁶⁴ Im Falle des Ausscheidens eines Mitglieds oder der Einschränkung der Teilnahme verliert der Verband (teilweise) einen Beitragszahler. Demgegenüber bleibt insbesondere wegen des mit dem Anlagenbetrieb verbundenen hohen Fixkostenanteils die Kostenbelastung des Verbandes weitgehend unverändert. Dieser Einnahmeverlust führt wegen der in § 25 Abs. 1 LippeVG normierten Umlagepflicht zu einer entsprechenden Mehrbelastung der übrigen Mitglieder; diese haben den entstehenden Beitragsausfall im Wege einer erhöhten Verbandsumlage auszugleichen, ohne dass ihnen ein hiermit korrespondierender Vorteil zuwachsen würde oder ihre Kostenverantwortlichkeit gestiegen wäre. In der Vermeidung dieser in einem Umlageverband zwingenden beitragsrechtlichen Folge liegt der Zweck des § 25 Abs. 4 LippeVG: Die durch das ausscheidende oder seine Teilnahme einschränkende Mitglied verursachten und nicht vermeidbaren Kosten sollen nicht den verbleibenden Verbandsmitgliedern sondern verursachergerecht dem ausscheidenden Mitglied selbst angelastet werden.⁸⁶⁵

Vor dem Hintergrund dieses Normzwecks spielt es allerdings keine Rolle, aus welchen Gründen es zu einer Verminderung der Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit oder -anlagen kommt. Ob also beispielsweise ein Abwassereinleiter den Verbandsanlagen weniger oder weniger schädliches Abwasser zuführt, weil er einen von mehreren Produktionsstandorten aufgegeben hat, oder weil an seiner einzigen Betriebsstätte aufgrund von Rückgängen in der Produktion oder wegen verbesserter betrieblicher Reinigungsleistungen insgesamt weniger oder weniger schädliches Abwasser anfällt, ist unter teleologischen Gesichtspunkten irrelevant. Maßgeblich ist allein, dass bei unvermeidbaren Aufwendungen infolge verminderter Inanspruchnahme der Verbandsleistungen ein Beitragsausfall entsteht, den die übrigen Mitglieder auffangen müssen. Aus dem Normzweck lässt sich eine Einschränkung des Terminus „Einschränkung der Teilnahme“ nicht herleiten.⁸⁶⁶

Gegen eine Einschränkung speziell im Sinne des realkörperschaftlichen Ansatzes spricht, dass im Falle der Veräußerung eines Grundstücks oder einer Anlage im Regelfall der Rechtsnachfolger des Mitglieds ebenfalls Mitglied des Verbandes wird, ein Beitragsausfall somit gar nicht

863 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 59 (zum RuhrVG).

864 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 59 (zum RuhrVG).

865 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 59 (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 69, 88; VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 65 ff. (zum RuhrVG); VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 70 ff. (zum NiersVG).

866 I. E. ebenso: OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 59 (zum RuhrVG); so auch noch VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 76; VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 81, das jedoch dem Normzweck im Rahmen der Auslegung mit der wenig überzeugenden Begründung nur nachrangige Bedeutung zusmisst, dass auch der Ruhrverband selbst nicht von einem derart weiten Normverständnis ausgehe, wenn er in seiner Satzung eine Erheblichkeitsschwelle für die nachlaufende Beitragsveranlagung vorsehe.

entsteht. Damit würde die nachlaufende Beitragsveranlagung auf Fälle beschränkt, in denen es ihrer häufig gar nicht bedarf.

5.7.2.1.2.2.3 Systematik

Eine Beschränkung im realkörperschaftlichen Sinn leitet das VG Düsseldorf jedoch aus der Gesetzessystematik her: So folge aus der Regelung des Beitragsmaßstabs in § 26 Abs. 1 LippeVG, nach der sich die Beitragslast auf die Mitglieder im Verhältnis der Vorteile der Mitglieder oder der durch schädigende Einwirkungen verursachten Kosten verteilt, sowie aus der Vorschrift des § 26 Abs. 2 LippeVG, nach der Veränderungen bei einem Mitglied, die Auswirkungen auf die Höhe seines Beitrags haben, vom nächsten Veranlagungsjahr an berücksichtigt werden, zum einen, dass die aus dem wasserverbandsrechtlichen Verteilssystem herausgenommenen Vorschriften über die nachlaufende Beitragsveranlagung eine Ausnahme darstellten und als solche eng auszulegen seien, zum anderen, dass nicht bereits solche Veränderungen erfasst seien, die sich lediglich auf die Höhe des regulären Beitrags auswirken und deshalb schon § 26 Abs. 2 LippeVG unterfielen.⁸⁶⁷ Denn eine Vorteilsregelung, wie sie § 26 Abs. 1 LippeVG bereithalte, sei hinfällig, wenn bei jedweder Verringerung der Inanspruchnahme der Verbandsanlagen ein nachwirkender Beitrag erhoben werden könnte.⁸⁶⁸ Folge danach aus §§ 26 Abs. 1, 2 LippeVG, *dass* eine einschränkende Auslegung des Terminus „Einschränkung der Teilnahme“ geboten sei, so ergebe sich aus dem systematischen Zusammenhang mit der Mitgliedschaftsregelung des § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 LippeVG, *an welchem Kriterium* diese Einschränkung festzumachen sei: Diese verwirkliche mit der Anknüpfung an das Eigentum an Grundstücken und (Verkehrs-)Anlagen einen realkörperschaftlichen Ansatz.⁸⁶⁹ Diesen Bezug weise in einem weiteren Sinne auch die Mitgliedschaft der gewerblichen Unternehmen auf: Zwar werde hier zunächst auf ein tätigkeitsbezogenes Element abgestellt. Darüber hinaus deute jedoch der systematische Zusammenhang mit den Grundstücks- und Anlageneigentümern darauf hin, dass auch für die Mitgliedschaft der gewerblichen Unternehmen neben dem bloßen Tätigsein ein reales Element erforderlich sei.⁸⁷⁰ Dies folge ferner auch aus dem Begriff des Unternehmens, das sich in bestimmten realen Gegebenheiten manifestiere.⁸⁷¹ Insbesondere habe der Gesetzgeber nicht – wie es möglich gewesen sei – auf bestimmte Tätigkeiten abgestellt, etwa durch die Formulierung „gewerblich tätige Personen“.⁸⁷² Dies deute darauf hin, dass eine Einschränkung der Teilnahme voraussetze, dass ein Mitglied mit Teilen der mitgliedschaftlich bezogenen Gegenstände ausscheide, also zum Beispiel eines von mehreren Grundstück aufgegeben oder eine von mehreren Anlagen geschlossen werde (Stilllegung einer Betriebsstätte).⁸⁷³

Der Schluss aus § 26 Abs. 2 LippeVG überzeugt nicht. Diese Vorschrift ordnet auf Rechtsfolgenseite lediglich an, *dass* beitragsrelevante Änderungen in den Verhältnissen eines Mitglieds von dem nächsten Veranlagungsjahr an (und nicht schon im laufenden oder erst im übernächsten

⁸⁶⁷ Vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 33 ff. (zum RuhrVG); VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 38 ff. (zum NiersVG)

⁸⁶⁸ VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 35 (zum RuhrVG); VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 40 (zum NiersVG).

⁸⁶⁹ VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 37 f. (zum RuhrVG); VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 42 f. (zum NiersVG)

⁸⁷⁰ VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 38 (zum RuhrVG); VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 43 (zum NiersVG).

⁸⁷¹ VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 38 (zum RuhrVG); VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 43 (zum NiersVG).

⁸⁷² VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 38 (zum RuhrVG); VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 43 (zum NiersVG).

⁸⁷³ VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 38 (zum RuhrVG); VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 43 (zum NiersVG).

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

ten) zu berücksichtigen sind; *zu welchen Beitragsfolgen* die Berücksichtigung im kommenden Veranlagungsjahr führt, regelt die Norm nicht.⁸⁷⁴ Die maßgeblichen Änderungen können somit zu steigenden oder zu sinkenden Beiträgen oder auch zu einer Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen führen.

Die Frage, ob ein (ehemaliges) Mitglied überhaupt zu Beiträgen veranlagt werden kann, ist abschließend in § 25 LippeVG geregelt; § 26 Abs. 2 LippeVG stellt – wie sich bereits aus der amtlichen Überschrift ergibt – lediglich eine Regelung über den Beitragsmaßstab dar; die Antwort auf die Frage, ob der Verband im Falle einer Einschränkung der Teilnahme berechtigt ist, von dem Mitglied nachwirkende Beiträge zu erheben, richtet sich folglich allein nach § 25 Abs. 4 LippeVG.⁸⁷⁵

Der Regelung des § 26 Abs. 2 LippeVG kann daher insbesondere nicht entnommen werden, dass eine verminderte Inanspruchnahme der Verbandsanlagen zwangsläufig zu einer Beitragsermäßigung im kommenden Veranlagungsjahr führen muss, die nicht durch die Erhebung nachwirkender Beiträge konterkariert werden dürfe. Andernfalls müsste § 26 Abs. 2 LippeVG auch einer nachlaufenden Veranlagung eines im Vorjahr *ausgeschiedenen* Mitglieds entgegenstehen. Denn auch dem Ausscheiden aus dem Verband liegen Veränderungen zugrunde, „die Auswirkungen auf die Höhe seines Beitrags haben“.⁸⁷⁶ Dasselbe würde außerdem für die von dem VG Düsseldorf vertretene Auslegung des Terminus „Einschränkung der Teilnahme“ im Sinne des realkörperschaftlichen Ansatzes gelten: Denn auch das Ausscheiden mit einzelnen Grundstücken oder Anlagen stellt eine Veränderung dar, die sich zwangsläufig auf die Höhe der Beiträge auswirkt, so dass eine nachlaufende Beitragsveranlagung auch in diesen Fällen an § 26 Abs. 2 LippeVG scheitern müsste.⁸⁷⁷ Die Norm würde somit – wollte man sie tatsächlich derart umfassend wie das VG Düsseldorf verstehen – eine absolute Sperrwirkung gegenüber jeder Form der nachwirkenden Beitragsveranlagung entfalten und nähme dieser jeden Anwendungsbereich.⁸⁷⁸

Auch die Herleitung des realkörperschaftlichen Ansatzes allein aus § 6 LippeVG ist nicht überzeugend; die Regelung spricht im Gegenteil gegen eine derartige Einschränkung: Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass es sich bei den sondergesetzlichen Wasserverbänden nicht um (reine) Realkörperschaften, das heißt um Körperschaften, bei denen die Mitgliedschaft entweder an das Eigentum an einem Grundstück („Liegenschaftskörperschaft“) oder die Innehabung eines wirtschaftlichen Betriebs („Betriebskörperschaft“) anknüpft,⁸⁷⁹ handelt. Zwar weisen die Mitgliedschaftsregelungen tatsächlich einige „reale“ Bezüge auf, indem sie etwa auf das Eigentum an Grundstücken oder (ortsfesten) (Verkehrs-)Anlagen sowie auf die Inhaberschaft eines gewerblichen Unternehmens innerhalb des Verbandsgebietes abstellen. Allerdings ist dieser reale Anknüpfungspunkt nicht die einzige Voraussetzung für die Verbandsmitgliedschaft insbesondere der Grundstücks- und Anlageneigentümer sowie der gewerblichen Unternehmen: Darüber hinaus muss ein Bezug zu einem Verbandsunternehmen (Vorteil oder Verursachung) gegeben sein, und dies in einem bestimmten, die Mindestbeitragsschwelle übersteigenden Ausmaß. Allein auf diesen letzten, tätigkeitsbezogenen Aspekt, nicht aber auf den realen Anknüpfungspunkt, bezieht sich auch die Regelung für das Erlöschen der Mitgliedschaft in § 6

874 Vgl. *Durner/Faßbender*, Nachwirkende Veranlagung, S. 22; ebenso OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 48 f. (zum RuhrVG).

875 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 48 (zum RuhrVG).

876 Vgl. *Durner/Faßbender*, Nachwirkende Veranlagung, S. 23; vgl. auch OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 49 (zum RuhrVG).

877 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 49 (zum RuhrVG); *Durner/Faßbender*, Nachwirkende Veranlagung, S. 22 f.

878 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 49 (zum RuhrVG); *Durner/Faßbender*, Nachwirkende Veranlagung, S. 23.

879 *Peine*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 35.

Abs. 2 S. 2 LippeVG.⁸⁸⁰ Ein „realer“ Bezug im Sinne von Grundstückseigentum oder der Inhaberschaft eines Betriebs fehlt schließlich gänzlich bei den Gebietskörperschaften; für diese käme folglich eine Einschränkung der Teilnahme von vornherein nicht in Betracht. In systematischer Hinsicht spricht schließlich auch der enge Zusammenhang der beiden Tatbestandsalternativen des § 25 Abs. 4 LippeVG – Ausscheiden aus dem Verband und Einschränkung der Teilnahme – gegen den realkörperschaftlichen Ansatz. Dieser legt – ebenso wie die obigen Ausführungen zum Gesetzeszweck – nahe, dass zwischen beiden Alternativen lediglich ein gradueller quantitativer, nicht aber ein qualitativer Unterschied besteht. Die Einschränkung der Teilnahme stellt danach ein wesensgleiches Minus gegenüber dem Ausscheiden dar. Verlangt man aber für eine Einschränkung der Teilnahme eine Aufgabe von Grundstücken oder Anlagen, so würde diese zu einem Aliud gegenüber dem Ausscheiden aus dem Verband, für das eine derartige Einschränkung nicht in Betracht kommt.

Die Vorschriften über die nachlaufende Beitragsveranlagung stehen allerdings systematisch in einem gewissen Spannungsverhältnis zu der Regelung des allgemeinen Beitragsmaßstabs in § 26 Abs. 1 LippeVG. Insoweit wird man für eine Einschränkung der Teilnahme eine gewisse Erheblichkeit der Verringerung der Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit verlangen müssen. Auch das OVG Nordrhein-Westfalen geht im Ergebnis davon aus, dass nicht jede Veränderung zu einer nachwirkenden Beitragsveranlagung führen könne; diese müsse vielmehr die Ausnahme bleiben.⁸⁸¹ Diese Einschränkung fügt sich jedoch ohne Weiteres in das dargestellte Stufenverhältnis ein; die Einschränkung der Teilnahme bleibt hiernach ein bloßes Minus gegenüber dem Ausscheiden aus dem Verband.

Auch die systematische Gesetzesauslegung stützt eine einschränkende Auslegung im Sinne des realkörperschaftlichen Ansatzes nicht. Sie spricht ebenfalls eher für ein weites Verständnis.

5.7.2.1.2.2.4 Historische Auslegung

Fraglich ist, ob weitergehende Schlüsse aus der historischen Auslegung gezogen werden können: Das VG Düsseldorf stützt sich insoweit auf die Parallelregelung der „Einschränkung der Teilnahme“ in §§ 78, 13 f. WVVO. Für diese sei in der Kommentarliteratur anerkannt gewesen, dass eine bloße „Verringerung der Beitragslast“ nicht ausreiche für eine Einschränkung der Teilnahme.⁸⁸² Als Beispiele für eine solche Einschränkung der Teilnahme würden demgegenüber insbesondere die Aufgabe eines von mehreren Grundstücken oder einer von mehreren Anlagen genannt, mit denen das Mitglied an dem Verband teilnehme.⁸⁸³ Diese Regelung habe dem Gesetzgeber bei der Neufassung der Verbandsgesetze als Vorbild gedient.⁸⁸⁴ Neben dem identischen Wortlaut habe der Gesetzgeber als Beispiele für eine Einschränkung der Teilnahme in den Gesetzesbegründungen ebenfalls die Entlassung einiger Grundstücke oder Anlagen eines Mitglieds genannt, das mit anderen Grundstücken oder Anlagen beteiligt bleibe.⁸⁸⁵ Überdies habe der Gesetzgeber bei der Neufassung des Gesetzes über den Wasserverband Eifel-Rur

880 So auch Durner/Faßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 18 f.

881 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 48 (zum RuhrVG); das Gericht begründet dieses Ergebnis aber im Wesentlichen damit, dass andernfalls die Regelung des § 26 Abs. 2 LippeVG weitgehend leer liefe.

882 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 42 ff.; VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 47 ff., jeweils unter Bezugnahme auf *Bochalli/ Linckelmann*, Wasser- und Bodenverbandsrecht, § 14 Rn. 2; *Kaiser/Linckelmann/Schleberger*, WVVO, 3. Aufl. 1967, § 14 Rn. 2; Rapsch, WVVO, § 14 Rn. 19.

883 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 42 ff.; VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 47 ff., jeweils unter Bezugnahme auf *Kaiser/Linckelmann/ Schleberger*, WVVO, 3. Aufl. 1967, § 14 Rn. 2.

884 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 40; VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 45.

885 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 56 f.; VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 61 f., jeweils unter Bezugnahme auf LT-Drs. 10/3971, S. 53 f. (RuhrVG).

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

sogar ausdrücklich in der Gesetzesbegründung zu § 25 Abs. 5 Eifel-RurVG ausgeführt, dass die Vorschrift derjenigen des § 78 Abs. 2 WVVO entsprechen solle und die Verringerung eines Beitrags gegenüber den Vorjahren keine Einschränkung der Teilnahme sei.⁸⁸⁶ Der Tatsache, dass ein entsprechender Hinweis in den übrigen Gesetzesbegründungen fehle, komme keine Bedeutung zu; inhaltliche Unterschiede ergäben sich hieraus nicht.

Gegen eine entscheidende Bedeutung des Verweises auf die WVVO spricht schon der grundlegend unterschiedliche Regelungszusammenhang: Denn im Unterschied zu den Sondergesetzen basierte die Mitgliedschaftsregelung der WVVO tatsächlich auf einem rein realkörperschaftlichen Ansatz; sie knüpfte in § 3 Nr. 1 WVVO ausschließlich an das Eigentum an Grundstücken, Anlagen und Bergwerken an.⁸⁸⁷ Insoweit erscheint ein eingeschränktes Verständnis des Terminus „Einschränkung der Teilnahme“ im Sinne des „realkörperschaftlichen Ansatzes“ dort zwar naheliegend; der direkte Bezug hierauf in der Gesetzesbegründung des Eifel-RurVG ist jedoch eher als redaktionelles Versehen zu werten.⁸⁸⁸

Im Übrigen ist das historische Argument allgemein ohnehin von lediglich nachrangiger Bedeutung gegenüber den übrigen Auslegungsmethoden: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dieses nur insofern relevant, als es die Richtigkeit einer nach den übrigen Grundsätzen entwickelten Auslegung bestätigt oder dabei verbliebene Zweifel behebt.⁸⁸⁹ Maßgeblich ist grundsätzlich der objektive Bedeutungsgehalt einer Norm, also dasjenige, was der Gesetzgeber tatsächlich geregelt hat, nicht aber das, was die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelne ihrer Mitglieder subjektiv haben regeln wollen. Zweifel in diesem Sinne hat die Auslegung des Terminus „Einschränkung der Teilnahme“ nach seinem objektiven Bedeutungsgehalt nicht hervorgebracht: Wortlaut, Systematik und Telos sprechen für ein weites Verständnis. Damit ist die historische Auslegung – selbst wenn man in ihr eine Bestätigung des realkörperschaftlichen Ansatzes sehen wollte – nicht geeignet, das bisherige Auslegungsergebnis entscheidend in Richtung des realkörperschaftlichen Ansatzes zu beeinflussen.⁸⁹⁰

Eine Einschränkung der Teilnahme im Sinne von § 25 Abs. 4 S. 2 LippeVG ist somit schon bei jeder – nicht unerheblichen – Verringerung der Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit gegeben.

5.7.2.2 Verursachen von Aufwendungen

Eine nachlaufende Beitragsveranlagung kommt nur für solche Aufwendungen in Betracht, die durch das ausscheidende oder seine Teilnahme einschränkende Mitglied verursacht wurden. Wie bereits der Gesetzeswortlaut, insbesondere die Wahl des Partizips Perfekt Passiv („verursacht“) zeigt, muss die Verursachung zeitlich vor dem Ausscheiden bzw. der Einschränkung der Teilnahme erfolgt sein. Soweit das Mitglied nach wie vor aktuell Aufwendungen verursacht, müsste das Mitglied nicht zu nachlaufenden, sondern könnte zu regulären Beiträgen herangezogen werden. Dabei müssen die Aufwendungen noch nicht zwingend in vollem Umfang entstanden sein; das maßgebliche Verhalten muss jedoch abgeschlossen und die Grundlage für das Entstehen der Aufwendung gelegt sein.⁸⁹¹

⁸⁸⁶ VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az. 17 K 6792/09, juris Rn. 58 ff.; VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 63 ff., jeweils unter Bezugnahme auf LT-Drs. 10/3919, S. 51 (Eifel-RurVG).

⁸⁸⁷ Durner/Faßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 18.

⁸⁸⁸ So auch Durner/Faßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 18 f.

⁸⁸⁹ Grundlegend BVerfG, Urt. v. 21.05.1952, Az. 2 BvH 2/52, BVerfGE 1, 299, 312; st. Rspr., vgl. ferner BVerfGE 62, 1, 45.

⁸⁹⁰ Im Ergebnis ebenso OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 66 ff. (zum RuhrVG); Durner/Faßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 20.

⁸⁹¹ VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K/4245/09, juris Rn. 19 (zumk NiersVG).

Im Gegensatz zu der Regelung im Rahmen des Beitragsmaßstabs enthält die Verursachungskomponente bei der nachwirkenden Veranlagung nicht die Einschränkung, dass nur solche Aufwendungen erfasst sind, „die der Verband auf sich nimmt, um von den Mitgliedern herbeigeführte oder zu erwartende nachteilige Veränderungen im Verbandsgebiet zu vermeiden, zu vermindern, zu beseitigen oder auszugleichen oder ihnen obliegende Leistungen abzunehmen“. Damit wird hier jede Art der Verursachung von Aufwendungen erfasst, insbesondere auch der Fall, dass der Verband Aufwendungen auf sich nimmt, um den Mitgliedern unmittelbare oder mittelbare Vorteile zu verschaffen. Die Vorteilskomponente ist somit – obwohl nicht explizit genannt – nicht gänzlich bedeutungslos bei der nachlaufenden Beitragsveranlagung, jedoch unmittelbar an die Verursachung von Aufwendungen gebunden.

Das Verursachen der Aufwendungen erfolgt schließlich nicht durch das Ausscheiden oder die Einschränkung der Teilnahme selbst; diese – Ausscheiden oder Einschränkung – müssen jedoch kausal sein für das (teilweise) Vergebliebenen der getätigten Aufwendungen.⁸⁹²

5.7.2.2.1 Konkret-individuelles oder beitragsgruppenbezogenes Begriffsverständnis

Fraglich ist, ob eine Aufwendung nur dann durch das Mitglied verursacht wurde, wenn sie sich in dieser Höhe konkret-individuell auf das einzelne Mitglied zurückführen lässt, oder ob insoweit auch eine lediglich beitragsgruppenbezogene Betrachtungsweise ausreichend ist.

Keine Schwierigkeiten bereitet zunächst die Festlegung der beiden Enden des denkbaren Spektrums: Einerseits setzt das Verursachen einer Aufwendung jedenfalls nicht voraus, dass eine einzelne Anlage oder ein Verbandsunternehmen ausschließlich für das (ehemalige) Mitglied errichtet oder betrieben wurde; ein Mit-Verursachen des Aufwands neben anderen Mitgliedern reicht insoweit aus.⁸⁹³ Andererseits kommt eine Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen von vornherein nur für solche Aufwendungen in Betracht, die der Beitragsgruppe des ausscheidenden Mitglieds zuzuordnen sind; die Trennung nach Beitragsgruppen gilt auch bei der nachlaufenden Beitragsveranlagung.⁸⁹⁴

Nach Auffassung des OVG Nordrhein-Westfalen und des VG Arnsberg können nachlaufende Beiträge auch für solche Aufwendungen erhoben werden, die der Mitgliedergruppe, der das seine Teilnahme einschränkende Mitglied im Verband angehört, zuzuordnen sind; des Nachweises einer konkret-individuellen Verursachung von Aufwendungen gerade durch das seine Teilnahme einschränkende Mitglied bedürfe es nicht.⁸⁹⁵ Wenngleich der Wortlaut zunächst auf einen individuell-konkreten Bezug hinweise, sprächen jedoch Sinn und Zweck der Vorschrift, die einen sachgerechten Schadens- und Vorteilsausgleich zwischen den ausscheidenden und den verbleibenden Mitgliedern sicherstellen wolle, das Lastengemeinschafts- und Genossenschaftsprinzip sowie die Rechtsnatur des Beitrags als Verbandslast, die gerade keine unmittelbare Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung voraussetze, dafür, dass es für ein Verursachen im Sinne des Gesetzes ausreiche, wenn das Mitglied die Gesamtaufwendungen des Verbandes – lediglich – in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Gruppe mitverursacht habe.⁸⁹⁶

Offenbar ähnlich versteht auch das VG Gelsenkirchen den Verursachungsbegriff bei der nachlaufenden Beitragsveranlagung: Verursachung im Sinne von § 24 Abs. 4 S. 1 LippeVG sei

892 Rapsch, WVVO, § 78 Rn. 12.

893 BVerwG, Urt. v. 22.09.1967, Az.: IV C 77.66, Buchholz 445.2 § 78 WVVO Nr. 1; Tönnesmann, WVVO, § 78 Rn. 5; Rapsch, WVVO, § 78 Rn. 11.

894 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 91 (zum RuhrVG).

895 VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3290/09, beck-online (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 66 (zum RuhrVG).

896 VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3290/09, beck-online (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 67 ff. (zum RuhrVG).

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

danach „nicht nur der individuell zurechenbare Kausalzusammenhang, sondern auch die gruppenbezogene Mitverantwortung für die gemeinsame Herbeiführung von Schädigungen“.⁸⁹⁷ Insoweit komme grundsätzlich auch bei der nachlaufenden Beitragsveranlagung eine solidarische Abrechnung in Betracht; eine individuelle oder spitze Abrechnung sei jedenfalls grundsätzlich nicht geboten.⁸⁹⁸

Der Verursachungs-Begriff ist ebenso wie bei der regulären Beitragserhebung auch im Rahmen der nachlaufenden Beitragsveranlagung grundsätzlich individuell auszulegen. Bei einem lediglich gruppenbezogenen Verständnis enthielte die Verursacher-Komponente keine Aussage hinsichtlich der Höhe des auf das einzelne Mitglied entfallenden Beitrags. Waren die bloße Gruppenzugehörigkeit und sodann die Gruppenverursachung maßgeblich, müssten vielmehr sämtliche Gruppenmitglieder Beiträge in derselben Höhe leisten.⁸⁹⁹ Für die Verteilung der Beitragslast ist jedoch gerade maßgeblich, in welchem Umfang das einzelne Mitglied Aufwendungen verursacht hat. Dies wird bestätigt durch den Gesetzeswortlaut: Die Formulierung „Aufwendungen (...), die durch das ausgeschiedene Mitglied verursacht wurden“ in § 25 Abs. 4 LippeVG spricht eindeutig für ein individuelles Verständnis des Verursachungsbegriffs.

Hierzu trennen ist die Frage, wie die konkret-individuell verursachten Aufwendungen zu ermitteln sind. Insoweit kann eine exakte Ermittlung der tatsächlichen individuell-konkret durch das ausscheidende oder seine Teilnahme einschränkende Mitglied nicht verlangt werden. Ein solcher Nachweis könnte in der Praxis kaum oder allenfalls mit unvertretbar hohem Aufwand geführt werden. Weil die „Verursachungshandlung“ letztlich allein darin bestehen wird, dass das Mitglied für eine gewisse Dauer die Verbandsanlagen in einem bestimmten Umfang in Anspruch genommen hat und daher mit seinem Bedarf insbesondere auch in die Planung und Dimensionierung weiterer Anlagen des Verbandes eingegangen ist,⁹⁰⁰ ist die Verursacherbeziehung im Bereich der nachwirkenden Beitragsveranlagung ohnehin nur sehr mittelbar und praktisch schwer greifbar. Vor diesem Hintergrund muss der Rückgriff auf Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe zulässig sein, die insbesondere an der Dauer und dem Umfang der früheren Inanspruchnahme von Verbandsunternehmen in der jeweiligen Beitragsgruppe als Maßstab für die verursachten Aufwendungen ansetzen.

Darüber hinaus und im Grunde vorgelagert stellt sich jedoch wie bei der regulären Beitragsveranlagung auch hier die Frage, ob der Bezugspunkt für die Verursachung von Aufwendungen konkret die jeweilige Verbandsanlage sein muss, an die das ausscheidende Mitglied anschlossen war (Spitzabrechnung), oder ob auch ein Abstellen auf einen Verursachungsbeitrag in Bezug auf die Verbandstätigkeit im Rahmen der gesamten Beitragsgruppe zulässig ist (solidarische Abrechnung).⁹⁰¹

Dafür, dass bei der nachwirkenden Beitragsveranlagung – insofern enger als bei der regulären Beitragsveranlagung – ausschließlich eine anlagenbezogene Veranlagung zulässig ist, scheint zunächst der Gesetzeswortlaut („ein ausgeschiedenes Mitglied“, „durch das ausscheidende Mitglied“), namentlich die Verwendung des Singulars, zu sprechen.⁹⁰² In dieselbe Richtung könnte in teleologischer Hinsicht auch die Tatsache deuten, dass dem ausscheidenden oder seine Teilnahme einschränkenden Mitglied keine Mitgliedschaftsrechte und damit keine Einflussmöglichkeit hinsichtlich der Ausgestaltung auch der (nachlaufenden) Beitragsveranlagung

897 VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.07.1995, Az.: 5 K 3691/92, UA. S. 15 ff. (zum EmscherGG)

898 VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.07.1995, Az.: 5 K 3691/92, UA. S. 17 (zum EmscherGG).

899 Vgl. 2.1.2.2.1

900 Vgl. VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 71 (zum RuhrVG).

901 Vgl. 5.3

902 Ähnlich auch VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3290/09, beck-online (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 67 (zum RuhrVG).

mehr zustehen. Wenngleich dies unter legitimatorischen Gesichtspunkten grundsätzlich unbedenklich ist, könnte dieser Umstand den Gesetzgeber dazu bewogen haben, den Verursacherbegriff bei der nachlaufenden Beitragsveranlagung enger zu fassen als bei der regulären Veranlagung. Schließlich zeigen die Beispiele in der älteren Rechtsprechung⁹⁰³ und der Literatur⁹⁰⁴ zu der WVVO, dass auch hier grundsätzlich eher von einer anlagenbezogenen Betrachtungsweise ausgegangen wurde. Gleichwohl ist im Ergebnis mit der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung davon auszugehen, dass der Begriff der Verursachung bei der nachlaufenden Veranlagung insoweit nicht anders zu verstehen ist als bei der regulären Beitragsveranlagung und insbesondere auch eine solidarische Beitragsermittlung, das heißt eine Veranlagung auf der Grundlage des individuellen Verursachungsanteils an den beitragsgruppenbezogen zusammengefassten Gesamtkosten, zulässt. Dies ergibt sich bei näherem Hinsehen schon aus dem Gesetzeswortlaut: Einen konkreten Bezugspunkt für das Verursachen von Aufwendungen gibt dieser nicht vor. Insbesondere wird nicht auf die jeweilige Anlage oder das Verbandsunternehmen, an der oder dem das Mitglied angeschlossen oder beteiligt war, abgestellt, sondern abstrakt auf die verursachten Aufwendungen. Allein aus der Tatsache, dass der Gesetzgeber anders als bei der Regelung des Beitragsmaßstabs hier nicht den Plural, sondern den Singular verwendet hat, kann nicht zwingend auf ein konkret-individuelles Verständnis geschlossen werden. Dies lässt sich vielmehr damit erklären, dass der Gesetzgeber das Ausscheiden eines Mitglieds und die nachlaufende Beitragsveranlagung als Ausnahme- oder Sonderfall angesehen hat. So verwendet der Gesetzgeber parallel hierzu auch bei der Mitgliedschaftsregelung den Singular („Unterschreitet ein Mitglied den Mindestbeitrag ...“). Demgegenüber deuten die unterschiedslose Verwendung des „Beitrags“-Begriffs auch für die nachlaufende Veranlagung sowie die Tatsache, dass der Ausscheidende „wie ein Mitglied“ zu Beiträgen herangezogen werden kann, darauf hin, dass hinsichtlich der „Verursachung“ kein derart grundlegender Unterschied zwischen regulärer und nachlaufender Veranlagung besteht.

5.7.2.2.2 Insbesondere: Auch Investitionskosten und kalkulatorische Kosten?

Fraglich ist ferner, welche Kostenpositionen im Einzelnen in die nachlaufende Veranlagung miteinbezogen werden können.

5.7.2.2.2.1 Verwaltungsgericht Düsseldorf

Das VG Düsseldorf hat in einem Urteil zu der nachlaufenden Beitragsveranlagung des Niersverbands⁹⁰⁵ sowie in zwei *Obiter dicta* in Bezug auf Ruhr⁹⁰⁶ und Niersverband⁹⁰⁷ die Auffassung vertreten, die Kosten des Verbandes für Investitionen sowie kalkulatorische Kosten seien nicht ansatzfähig.

Investitionen für die Errichtung, Erweiterung, Planung, Instandhaltung und Übernahme von Verbandsanlagen seien zukunftsgerichtet und insofern nicht kausal auf die Mitgliedschaft des ausgeschiedenen oder seine Teilnahme einschränkenden Mitglieds zurückzuführen und damit nicht von diesem „verursacht“.⁹⁰⁸ Gemeint sind hiermit ersichtlich nur Kosten für solche Investitionen, die erst nach dem Ausscheiden oder der Einschränkung der Teilnahme getätigt worden sind, nicht aber auch Tilgungsleistungen für solche Investitionen, die bereits vorher umgesetzt waren. Letztere sieht das VG Düsseldorf unproblematisch als ansatzfähig an.⁹⁰⁹

903 BVerwG, Urt. v. 22.09.1967, Az.: IV C 77.66, Buchholz 445.2 § 78 WVVO Nr. 1.

904 Tönnesmann, WVVO, § 78 Rn. 4; Rapsch, WVVO, § 78 Rn. 11.

905 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris (zum Niersverband).

906 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 6792/09, juris Rn. 77 ff. (zum RuhrVG).

907 VG Düsseldorf, Urt. v. 16.04.2010, Az.: 17 K 5360/08, juris Rn. 82 ff. (zum RuhrVG).

908 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris Rn. 18 ff. (zum NiersVG).

909 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris Rn. 34 (zum NiersVG).

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Bei kalkulatorischen Kosten handele es sich noch nicht einmal um „Aufwendungen“ im Sinne von § 25 Abs. 4 S. 1, 2. Hs. LippeVG. Der Begriff „Aufwendung“ setze von alters her voraus, dass diese Aufwendungen einen echten tatsächlichen Aufwand, also den Abfluss von Geldmitteln bei dem Verband, auslösen müssen. Der Terminus sei insoweit als Bezugnahme auf die überkommene Finanzierung der Wasserverbände zu verstehen, wie sie in § 78 WVVO zum Ausdruck komme. Die Beschränkung auf den tatsächlichen Aufwand lasse sich ferner systematisch auf einen Vergleich mit der Vorschrift des § 25 Abs. 2 NiersVG (§ 25 Abs. 2 LippeVG) stützen; der dort verwendete weite „Kosten“-Begriff, der insbesondere Abschreibungen und Eigenkapitalzinsen einschließe, sei vom Gesetzgeber gerade nicht für die nachlaufenden Beiträge übernommen worden.⁹¹⁰ Überdies fehle es auch bei den kalkulatorischen Kosten an der „Verursachung“ durch das ausscheidende Mitglied im Sinne von § 25 Abs. 4 S. 1, 2. Hs. LippeVG: Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen seien vielmehr nach dem Willen des Gesetzgebers zukunftsorientierte Finanzierungsmittel, auch wenn sie jeweils auf einem Kapitaleinsatz in der Vergangenheit gründeten.⁹¹¹ Insofern bestehe ein Unterschied zu Zinsen und Tilgungsleistungen für Fremdkredite, die unstreitig vergangenheitsbezogen seien und finanziell als im Jahr der Kreditaufnahme gelten würden.⁹¹² Mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens anstelle des allein ausgabenorientierten Haushaltswesens und mit der Verpflichtung der Verbände, Beiträge nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unter Einbeziehung kalkulatorischer Kosten zu erheben, sowie der hieraus resultierenden Doppelbelastung – neben die Finanzierung der echten Ausgaben treten die kalkulatorischen Kosten – habe der Gesetzgeber gerade den Zweck verfolgt, beitragsstabil künftige Erneuerungen des Anlagevermögens vorzufinanzieren.⁹¹³

Dies habe insbesondere zur Folge, dass bei der nachlaufenden Beitragsveranlagung nicht auf den bei der regulären Beitragsveranlagung ermittelten Beitragssatz zurückgegriffen werden könne, sondern die genannten Bestandteile heraus gerechnet werden müssten.⁹¹⁴

5.7.2.2.2.2 Verwaltungsgericht Arnsberg

Das VG Arnsberg hat demgegenüber die nachlaufende Beitragsveranlagung des Ruhrverbandes für rechtmäßig erachtet und dabei insbesondere für zulässig gehalten, dass der Verband der nachlaufenden Beitragsveranlagung – ebenso wie der regulären Beitragsveranlagung – den jeweils für das Veranlagungsjahr maßgeblichen Wirtschaftsplan, den dort ausgewiesenen Beitragsbedarf und den für das jeweilige Beitragssatz zugrunde legt.⁹¹⁵ Hierfür spreche insbesondere, dass die zu schließende Kostenlücke vor allem durch die Kapitalkosten und Abschreibungen für in der Vergangenheit liegende Investitionen verursacht werde.⁹¹⁶ Weil der Ruhrverband neben den Abschreibungen auch Eigenkapitalzinsen in die nachlaufende Beitragsveranlagung einbezieht, geht das VG Arnsberg offensichtlich davon aus, dass kalkulatorische Kosten insgesamt im Rahmen der nachlaufenden Beitragsveranlagung ansatzfähig sind. Das Gericht hat ferner nicht bemängelt, dass bei der Ausrichtung der nachlaufenden Beitragsveranlagung an dem jeweils aktuellen Wirtschaftsplan zwangsläufig grundsätzlich auch die nach dem Ausscheiden des Mitglieds getätigten Investitionen in die nachlaufende Beitragsveranlagung einfließen.

910 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris Rn. 24 ff. (zum NiersVG).

911 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris Rn. 31 ff. (zum NiersVG).

912 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris Rn. 32 ff. (zum NiersVG)

913 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris Rn. 36 ff. (zum NiersVG).

914 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris Rn. 17 (zum NiersVG).

915 VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3290/09, beck-online (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 117 (zum RuhrVG).

916 VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3290/09, beck-online (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 117 (zum RuhrVG).

5.7.2.2.2.3 OVG Nordrhein-Westfalen

Das OVG Nordrhein-Westfalen hat in seiner Entscheidung vom 15. Januar 2014 zwar klargestellt, dass es mit Sinn und Zweck der nachwirkenden Beitragsveranlagung grundsätzlich nicht vereinbar sei, das ausscheidende oder seine Teilnahme einschränkende Mitglied zu Investitionen heranzuziehen, die erst nach dem Ausscheiden oder der Teilnahmeeinschränkung getätigt worden sind.⁹¹⁷ Dies gelte jedoch nur, sofern es keinen vor dem Ausscheiden oder der Einschränkung der Teilnahme liegenden ursprünglichen Verursachungsbeitrag gegeben habe.⁹¹⁸ In Betracht käme danach insbesondere eine Heranziehung zu erst nach dem Ausscheiden oder der Teilnahmeeinschränkung getätigten „notwendige Instandhaltungsmaßnahmen“ für zuvor „mitverursachte“ Anlagen.⁹¹⁹ Mit dieser Begründung hat das Gericht die Heranziehung des seine Teilnahme einschränkenden Mitglieds des Ruhrverbandes auch zu Investitionskosten für rechtmäßig gehalten, ohne auf die durch das VG Düsseldorf in der Vorinstanz in einem *Obiter dictum* insbesondere auch gegen die Einbeziehung kalkulatorischer Kosten geäußerten Bedenken⁹²⁰ näher einzugehen.

5.7.2.2.2.4 Stellungnahme

Die Beantwortung dieser Frage hat für die kalkulatorischen Kosten für vor dem Ausscheiden oder der Einschränkung der Teilnahme errichtete Anlagen einerseits und für nachträgliche Investitionskosten andererseits getrennt zu erfolgen.

5.7.2.2.2.4.1 Kalkulatorische Kosten

Fraglich ist zunächst, ob auch die kalkulatorischen Kosten insbesondere für vor dem Ausscheiden oder der Einschränkung der Teilnahme errichtete Anlagen von den ausscheidenden oder ihre Teilnahme einschränkenden Mitgliedern verursachte Aufwendungen darstellen.

5.7.2.2.2.4.1.1 Aufwendungen

Hierzu ist zunächst zu klären, ob kalkulatorische Kosten „Aufwendungen“ im Sinne von § 25 Abs. 4 S. 1, 2. Hs. LippeVG sind, das heißt insbesondere, ob sich die „Aufwendungen“ in diesem Sinne von dem Kostenbegriff in § 25 Abs. 2 S. 3 LippeVG unterscheiden.

Die Argumentation des VG Düsseldorf, der Begriff „Aufwendungen“ habe schon unter Gelung der WVVO einen „echten tatsächlichen Aufwand, also den Abfluss von Geldmitteln“ auf Seiten des Verbandes, vorausgesetzt und dieses Begriffsverständnis habe der Gesetzgeber ausweislich der Bezugnahme auf § 78 WVVO in der Gesetzesbegründung auf die Sondergesetze übertragen und auch nachfolgend bei der Einführung des betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffs unverändert beibehalten wollen, ist im Ergebnis nicht überzeugend.

Selbst wenn den angegebenen Literaturstellen zur Begründung des historisch gewachsenen Verständnisses des Aufwendungsbegriffs ein derart enges Verständnis zu entnehmen sein sollte,⁹²² ließe sich hieraus nichts für den aktuellen Bedeutungsgehalt des Begriffs folgern. Denn sowohl

917 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 93 ff. (zum RuhrVG).

918 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 93 ff. (zum RuhrVG).

919 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 95 (zum RuhrVG).

920 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 6792/09, juris Rn. 79 (zum RuhrVG).

921 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 95 (zum RuhrVG).

922 Tönniesmann (WVVO, § 78 Rn. 4) definiert den Begriff der „Aufwendung“ nicht und beschränkt sich stattdessen auf die beispielhafte Nennung eines unnötigen Umfangs einer Darlehensaufnahme oder einen unnötigen Unterhaltsaufwand für ein Gewässer; Rapsch (WVVO, § 78 Rn. 11) definiert Aufwendungen als „diejenigen Kosten, die dem Verband für Anlagen entstanden sind, die – zumindest auch – dem Interesse des ausscheidenden Mitglieds gedient haben (...)\". Als einziger, allerdings recht vager Anhaltspunkt für eine Beschränkung auf den Abfluss von Geldmitteln kommt hier die Verwendung des Perfekts („entstanden sind“) in Betracht; zwingend ist dies jedoch nicht.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

die WVVO als auch die Neufassungen der Verbundgesetze sahen einheitlich ein kameralistisches und damit rein einnahmen- und ausgabenorientiertes Haushaltswesen der Verbände vor; die Pflicht zum Ansatz auch von Abschreibungen und Zinsen ist erst nachträglich durch das „Gesetz zur Änderung und Ergänzung wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften“ vom 7. März 1995⁹²³ eingefügt worden. Ein ursprünglich einschränkendes Verständnis wäre somit mehr oder weniger selbstverständlich gewesen.

Entgegen dem VG Düsseldorf lässt sich jedoch auch aus der Tatsache, dass der Gesetzgeber im Rahmen dieser Gesetzesänderung den neu eingefügten betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff nicht auch ausdrücklich für die nachlaufende Beitragsveranlagung übernommen, sondern hier an dem Terminus „Aufwendungen“ festgehalten hat, nichts herleiten. Dies ist wohl vielmehr auf ein gesetzgeberisches Versehen zurückzuführen: Denn auch an anderen Stellen, beispielsweise bei der Statuierung der Beitragspflicht als solcher in § 25 Abs. 1 LippeVG, ist eine Anpassung unterblieben: Wenn es dort heißt, die Mitglieder hätten dem Verband die erforderlichen Beiträge zu leisten, „soweit andere Einnahmen zur Deckung der Ausgaben des Verbandes nicht ausreichen“, liegt dem erkennbar ebenfalls noch der frühere Rechtszustand zugrunde. Denn Beiträge werden nach der geltenden Rechtslage eben nicht mehr nur zur Deckung der Ausgaben (das heißt von Verringerungen des Geldvermögens⁹²⁴) erhoben, sondern zur Deckung der Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinn, also zum Ausgleich des gesamten leistungsbezogenen Wertverzehrs. Der Gesetzgeber hat somit im Rahmen der nachlaufenden Veranlagung nicht bewusst an der ursprünglichen Begrifflichkeit festgehalten, sondern diese insgesamt weitgehend unverändert gelassen und lediglich in § 25 Abs. 2 LippeVG eine – allerdings umfassend gemeinte – Klarstellung getroffen. Dies wird dadurch bestätigt, dass in der Begründung des Änderungsgesetzes einschränkungsfrei von einer Beitragserhebung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen die Rede ist;⁹²⁵ hätte der Gesetzgeber gerade die nachlaufende Beitragserhebung hiervon ausnehmen wollen, so hätte ein entsprechender Hinweis nahe gelegen.

Schließlich spricht auch die Gesetzesystematik gegen einen eigenständigen Gehalt des Aufwendungs begriffs: Durch die Stellung der Regelung des Kostenbegriffs in § 25 Abs. 2 S. 3 LippeVG, also gleich zu Beginn der Vorschriften über die Beitragsveranlagung, werden diese gewissermaßen vor die Klammer gezogen und gelten, ebenso wie etwa die Anordnung, dass die Beiträge in Geldleistungen bestehen (§ 25 Abs. 2 S. 1 LippeVG), für das gesamte Recht der Beitragserhebung.

Der Terminus „Aufwendungen“ in § 25 Abs. 4 S. 1, 2. Hs. LippeVG ist demnach deckungsgleich mit dem Kostenbegriff in § 25 Abs. 2 LippeVG und erfasst auch kalkulatorische Kosten.

5.7.2.2.4.1.2 Verursachen

Fraglich ist allerdings, ob das ausscheidende Mitglied die kalkulatorischen Kosten für vor seinem Ausscheiden getätigte Investitionen auch „verursacht“ hat im Sinne von § 25 Abs. 4 S. 1, 2. Hs. LippeVG.

Stellt man entsprechend dem Ausgangspunkt des VG Düsseldorf darauf ab, ob auch diese Kosten in dem Zeitraum vor dem Ausscheiden entstanden sind oder in diesem Zeitraum ihre Grundlage haben,⁹²⁶ so ist diese Frage zu bejahen: Sowohl Abschreibungen als auch kalkulatorische Zinsen sind, da sie nach § 25 Abs. 2 S. 3 LippeVG jeweils zwingend im Rahmen der Beitragsveranlagung anzusetzen sind, unmittelbare Folge der Investitionsentscheidung, an der

923 GV NRW S. 248.

924 Vgl. zum Ausgabenbegriff: *Freidank*, Kostenrechnung, S. 12; *Schröder*, Entwässerungsgebühren, S. 231.

925 LT-Drs. 11/7653, S. 183, vgl. auch S. 4, 204.

926 VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris Rn. 24 ff. (zum NiersVG)

das ausscheidende oder seine Teilnahme einschränkende Mitglied noch beteiligt war. Insofern besteht unter Verursachungsgesichtspunkten kein Unterschied zu den Zinsen und Tilgungsleistungen für aufgenommenes Fremdkapital, die unstreitig als im Jahr der Kreditaufnahme angefallen bzw. verursacht gelten.⁹²⁷

Wenn das VG Düsseldorf ferner ausführt, die kalkulatorischen Kosten seien jedoch „zukunftsorientiert“,⁹²⁸ so stellt es damit auf den Zweck von Eigenkapitalzinsen und Abschreibungen ab. Jedenfalls für die Eigenkapitalverzinsung lässt sich jedoch auch unter diesem Gesichtspunkt kein anderes Ergebnis begründen: Diese dient dazu, den in dem Verzicht auf eine anderweitige Verwendungsmöglichkeit für das in dem Anlagegut gebundene Eigenkapital liegenden Wertverzehr für die Kostenrechnung zu erfassen.⁹²⁹ Hintergrund ist, dass aus betriebswirtschaftlicher Sicht schon die reine Dispositionsgewalt über Geldkapital einen Wert an sich darstellt, dessen zeitweilige Aufhebung einen eigenständigen Wertverzehr begründet.⁹³⁰ Hätte der Verband kein Eigenkapital eingesetzt, sondern zur Finanzierung einen Kredit aufgenommen, so hätte sich der außenstehende Kapitalgeber den in der zeitweisen Überlassung des Geldkapitals liegenden Verzicht auf anderweitige Nutzungsmöglichkeiten ebenfalls – durch Verzinsung der Darlehenssumme – entgelten lassen. Gelten die Fremdkapitalzinsen ohne Weiteres als von dem ausscheidenden Mitglied mitverursacht, so kann nichts anderes gelten, wenn der Verband Eigenkapital einsetzt und der Nutzungsverzicht in der Person des Verbandes selbst eintritt.

Weniger eindeutig fällt das Ergebnis für die Abschreibungen aus: Diese erfüllen im Rahmen der Kostenrechnung zwei verschiedene Funktionen: Zum einen dienen sie dazu, den sukzessiven leistungsbedingten Wertverzehr an langfristig nutzbaren Anlagegütern auf die gesamte Nutzungsdauer aufzuteilen und so deren Wertverzehr korrekt abzubilden („Kostenverteilungsfunktion“).⁹³¹ Zum anderen sollen die Abschreibungen jedoch sicherzustellen, dass nach Ablauf der Nutzungsdauer des Anlagegutes ausreichende Finanzmittel an das Unternehmen zurückgeflossen sind, um eine Ersatzbeschaffung zu tätigen („Finanzierungsfunktion“).⁹³²

Soweit die Abschreibungen eine gleichmäßige Verteilung des Wertverzehrs auf die einzelnen Abrechnungsperioden sicherstellen sollen, gründen sie entsprechend den Ausführungen zu den Eigenkapitalzinsen unmittelbar auf der ursprünglichen Investitionsentscheidung, der auch der Bedarf des ausscheidenden Mitglieds zugrunde lag. Die Ersatzbeschaffung wird demgegenüber unabhängig von dem ausscheidenden Mitglied geplant und getätigter. Soweit die Abschreibungen ihre Finanzierung sicherstellen sollen, sind sie tatsächlich zukunftsgerichtet.

Richtigerweise wird zu differenzieren sein: Jedenfalls soweit die Abschreibung auf der Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten erfolgt, ist die Kostenverteilungsfunktion als überwiegend anzusehen. Denn Abschreibungen auf dieser Basis orientieren sich allein an der Höhe der ursprünglichen Investition und sind von Gesetzes wegen zwingend auch dann zu erheben, wenn (wegen des Ausscheidens des Mitglieds oder aus anderen Gründen) überhaupt keine oder eine geringere Ersatzbeschaffung notwendig ist.

Wird jedoch darüber hinaus nach Wiederbeschaffungszeitwerten abgeschrieben, so steht möglicherweise – insoweit – die Finanzierungsfunktion der Abschreibung im Vordergrund. Diese Kosten wären sodann, soweit sie die Abschreibungen nach den Anschaffungs- und Herstellungs-

⁹²⁷ VG Gelsenkirchen, Urt. v. 21.07.1995, Az.: 5 K 3691/92, UA. S. 16 (zum EmscherGG); ebenso VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris Rn. 32-34 (zum NiersVG).

⁹²⁸ VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris Rn. 31, 35 (zum Eifel-RurVG).

⁹²⁹ *Freidank*, Kostenrechnung, S. 125; *Schröder*, Entwässerungsgebühren, S. 362.

⁹³⁰ *Freidank*, Kostenrechnung, S. 125; *Schröder*, Entwässerungsgebühren, S. 362.

⁹³¹ OVG NRW, Urt. v. 27.10.1992, Az.: 9 A 835/91, StuGR 1993, 313, 315; *Heßhaus*, Kalkulation, S. 87; *Gawel*, Die kommunalen Gebühren, S. 270, 288; *Oebbecke*, KStZ 1997, 161, 164; *Schröder*, Entwässerungsgebühren, S. 332.

⁹³² *Heßhaus*, Kalkulation, S. 87; *Gawel*, Die kommunalen Gebühren, S. 270, 288; *Schröder*, Entwässerungsgebühren, S. 332.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

kosten übersteigen, nicht mehr als von dem ausscheidenden Mitglied verursacht anzusehen und damit nicht ansatzfähig im Rahmen der nachlaufenden Beitragsveranlagung.

In diesem Umfang besteht im Übrigen auch die von dem VG Düsseldorf gesehene „Doppelbelastung“ der Verbandsmitglieder nicht, die mit der Einführung der Pflicht zum Ansatz von Abschreibungen und Eigenkapitalzinsen verbunden sein soll.⁹³³ Die Abschreibungen gehen nicht etwa als zukunftsorientiertes Instrument zur Mittelbeschaffung für die Ersatzbeschaffung *zusätzlich* zu den Fremdtilgungsleistungen in die Beitragsveranlagung ein, sondern werden – jedenfalls in aller Regel⁹³⁴ – zur Tilgung verwendet. Eine zusätzliche Belastung tritt erst auf, soweit über die Fremdtilgungsleistungen hinaus nicht nach Anschaffungs- und Herstellungskosten, sondern nach Wiederbeschaffungszeitwerten abgeschrieben wird.

Abschreibungen für vor dem Ausscheiden oder der Einschränkung der Teilnahme getätigten Investitionen zählen somit, jedenfalls soweit sie zu Anschaffungs- und Herstellungskosten erfolgen, zu den von dem Mitglied mitverursachten Kosten.

5.7.2.2.4.2 Investitionen

Grundsätzlich zutreffend ist der Ansatz des VG Düsseldorf, dass Kosten für Investitionen nach Ausscheiden des Mitglieds oder Einschränkung seiner Teilnahme zukunftsgerichtet und nicht durch das Mitglied verursacht worden sind. Alle nach dem Ausscheiden verwirklichten Vorhaben berücksichtigen den neuen, um die Inanspruchnahme des ausscheidenden Mitglieds verminderten Bedarf; ihre Kosten sind damit grundsätzlich nicht berücksichtigungsfähig. Allerdings ist mit dem OVG Nordrhein-Westfalen zu differenzieren zwischen Investitionen für neue Anlagen einerseits und Investitionen für die Instandhaltung bestehender Anlagen andererseits.⁹³⁵ Letztere sind im Regelfall jedenfalls für die kalkulierte Nutzungsdauer in der ursprünglichen Investitionsentscheidung bereits angelegt und sind als deren Folgewirkung anzusehen.

5.7.2.3 Unvermeidbarkeit der Aufwendungen

Eine Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen kommt jedoch nach § 25 Abs. 4 S. 1, 2. Hs. S. 2 LippeVG nur insoweit in Betracht, wie die Aufwendungen des Verbandes nach dem Ausscheiden des Mitglieds oder der Einschränkung seiner Teilnahme nicht vermieden werden können.

5.7.2.3.1 Begriff der Vermeidbarkeit

Der Begriff der Vermeidbarkeit ist nicht absolut zu verstehen in dem Sinne, dass bereits jede irgendwie geartete technische (etwa durch Rückbau von Anlagen) und rechtliche (beispielsweise durch Kündigung von Verträgen) Möglichkeit, die entsprechende Kostenposition zu eliminieren, ausreichend wäre. Zum einen darf eine Einsparung der Kosten nicht zu einer Beeinträchtigung der Erfüllung der Verbandsaufgaben führen. Zum anderen kann nur eine Einsparungsmöglichkeit „im Rahmen der wirtschaftlichen Vernunft“ gemeint sein. Letzteres ergibt sich bereits aus dem Zweck der nachwirkenden Beitragsveranlagung, einen gerechten Schadens- und Vorteilsausgleich zwischen den ausscheidenden oder ihre Teilnahme einschränkenden Mitgliedern einerseits und den übrigen Verbandsmitgliedern andererseits herbeizuführen und hierzu eine solidarische Haftung auch über das Ausscheiden oder die Einschränkung der Teilnahme hinaus zu begründen.⁹³⁶ Eine Kostenvermeidung zur Entlastung des aus-

933 Vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 09.03.2010, Az.: 17 K 4245/09, juris Rn. 36 ff. (zum NiersVG).

934 Zu der streitigen Frage der Zweckbindung der Abschreibungserlöse, vgl. Schröder, Entwässerungsgebühren, S. 346 ff.

935 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 93 ff. (zum RuhrVG).

936 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 57 f. (zum RuhrVG).

scheidenden oder seine Teilnahme einschränkenden Mitglieds aber „auf dem Rücken“ der übrigen Verbandsmitglieder kann vor diesem Hintergrund nicht in Betracht kommen.

Eine Reduzierung der Inanspruchnahme von Verbandsanlagen durch ein Verbandsmitglied wird im Regelfall den Großteil der Kostenpositionen unberührt lassen. Eine für einen bestimmten Bedarf ausgelegte Kläranlage zurückzubauen und den verminderten Verhältnissen anzupassen, wäre beispielsweise in der Regel mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden und daher wirtschaftlich sinnlos. Insbesondere die Abschreibungen und Zinsen, aber auch Teile des betrieblichen Aufwands, z. B. die Personalkosten, fallen im Regelfall weiter in unverminderter Höhe an. Als vermeidbare Kosten kommen demgegenüber etwa Energie- oder Materialkosten in Betracht. Diese dürfen nicht in die nachlaufende Beitragsveranlagung einbezogen werden.

5.7.2.3.2 *Insbesondere: Ausgleich durch andere oder neue Mitglieder oder einen Rechts- und Funktionsnachfolger*

Der Gesetzeswortlaut („die Aufwendungen, die (...) nach dem Ausscheiden nicht vermieden werden können“) legt nahe, dass primär darauf abzustellen ist, ob die ursprüngliche Kostenbelastung reduziert werden kann, dass es also maßgeblich auf einen Vergleich der Aufwendungen vor und nach dem Ausscheiden oder der Einschränkung der Teilnahme des Mitglieds ankommt.

Nach Sinn und Zweck der nachlaufenden Beitragsveranlagung, die eine Mehrbelastung der verbleibenden Mitglieder durch das Ausscheiden oder die Einschränkung der Teilnahme verhindern will, kommt eine Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen aber auch dann nicht in Betracht, wenn die Gesamtaufwendungen des Verbandes zwar der Höhe nach unverändert bleiben, der Rückgang der Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit und die damit entstehende Überkapazität aber durch einen entsprechenden Mehrbedarf anderer oder neuer Mitglieder ausgeglichen wird.⁹³⁷ Denn ohne das Ausscheiden oder die Einschränkung der Teilnahme hätte der Verband für diesen Mehrbedarf seinen Tätigkeitsumfang gegenüber dem Ist-Zustand erhöhen müssen.⁹³⁸

5.7.2.3.2.1 *Beitragsgruppenbezogene Betrachtungsweise*

Dabei ist zunächst die Frage zu stellen, ob dem Verband überhaupt nicht durch einen anderweitigen Mehrbedarf kompensierte Aufwendungen entstanden sind. Auch insoweit ist grundsätzlich eine beitragsgruppenbezogene Betrachtungsweise ausreichend, nicht aber eine spitze, konkret-anlagenbezogene Sichtweise erforderlich.

Es erscheint naheliegend, eine nachlaufende Beitragsveranlagung wegen Fehlens unvermeidbarer Kosten für ausgeschlossen zu halten, wenn die jeweilige Gesamtwertzahl für die Inanspruchnahme der Verbandsanlagen in einer Beitragsgruppe (beispielsweise die Gesamtentnahmemenge im Bereich der Wasserversorgung oder die Gesamtbelaistungszahl im Bereich der Abwasserbeseitigung) nach dem Ausscheiden (gegebenenfalls im Vergleich zu einem maßgeblichen Referenzzeitraum) nicht zurückgegangen oder sogar angestiegen ist.⁹³⁹ In diesen Fällen liegt der Schluss nahe, die verringerte Inanspruchnahme sei durch einen entsprechenden Mehrbedarf bei anderen oder neuen Mitgliedern ausgeglichen worden. Errichtung und Dimensionierung

937 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 83 ff. zu § 28a Abs. 1 S. 4 RuhrV-Sa („Werden Abwasserbehandlungsanlagen des Verbandes durch das Abwasser verbleibender oder neu hinzutretender Mitglieder mindestens im gleichen Maße genutzt wie zuvor durch das ausgeschiedene Mitglied, ist von der Heranziehung zu nachwirkenden Beiträgen abzusehen; die Darlegungslast hierfür obliegt dem ausgeschiedenen Mitglied.“).

938 Schon Tönnesmann, WVVO, § 78 Rn. 4, stellt klar, dass das ausscheidende Mitglied nur zu Aufwendungen herangezogen werden kann, „die, wenn es Mitglied bliebe, für die übrigen Mitglieder nicht nötig sein würden“.

939 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 83 ff. (zum RuhrVG).

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

der Verbandsanlagen würden sich trotz des Ausscheidens oder der Einschränkung der Teilnahme nicht teilweise als vergeblich, sondern vielmehr als in dieser Höhe erforderlich und damit als nicht vermeidbar erweisen.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Verband einen entsprechenden Mehrbedarf auch vorausgesehen und in seinen Planungen ohnehin berücksichtigt haben könnte. In diesem Fall können sogar bei einer insgesamt gestiegenen Inanspruchnahme der Verbandsanlagen unvermeidbare Aufwendungen des Verbandes vorliegen. Umgekehrt kann der Verband auch einen Rückgang der Inanspruchnahme der Verbandsanlagen einkalkuliert haben. Letztlich maßgeblich wäre somit ein Vergleich der aktuellen Auslastung der Verbandsanlagen mit den entsprechenden Planungsgrößen des Verbandes. In der Praxis der Veranlagung mag aber die Entwicklung der Gesamtwertzahl für die Inanspruchnahme der Verbandsanlagen in der jeweiligen Beitragsgruppe ein starke Indizwirkung hinsichtlich des Vorhandenseins oder Fehlens nicht vermeidbarer Aufwendungen haben: Sinkt diese nach dem Ausscheiden oder der Einschränkung der Teilnahme, so spricht dies gegen eine Kompensation der Verringerung der Inanspruchnahme durch eine Mehrauslastung der Verbandsanlagen durch andere oder neue Verbandsmitglieder; bleibt sie konstant oder steigt sie sogar, liegt eine Kompensation sehr nahe; nachlaufende Beiträge dürften nicht erhoben werden.⁹⁴⁰

5.7.2.3.2.2 Individuelle Rechts- und Funktionsnachfolge

Aber auch, falls es insgesamt in der Beitragsgruppe zu Minderauslastungen der Verbandsanlagen kommt, kann im Einzelfall eine nachlaufende Beitragserhebung ausgeschlossen sein, wenn das Mitglied sein Grundstück, seine Anlage etc. veräußert oder sein Unternehmen überträgt und soweit der Rechtsnachfolger – an seiner Stelle – in den Verband eintritt und dessen Tätigkeit in Anspruch nimmt.

Zwar liegt auch in diesen Fällen nach der Konzeption des Gesetzes keine fortbestehende Mitgliedschaft, sondern ein Ausscheiden des einen und ein Eintritt des anderen Mitglieds vor. Auch wenn die Mitgliedschaftsregelung mit der Heranziehung des „jeweiligen Eigentümers“ des Grundstücks oder der (Verkehrs-)Anlage eine gewisse Kontinuität andeutet, ist dennoch Voraussetzung für einen Eintritt des Erwerbers, dass auch er Vorteile von den Verbandsunternehmen hat oder solche verursacht. Ferner wird auch der Erwerber erst mit der Zustellung des ersten Beitragsbescheids Verbandsmitglied, § 6 Abs. 2 LippeVG. Zu einem unmittelbaren „Mitgliederwechsel“ oder einer Fortsetzung „derselben“ Mitgliedschaft durch eine andere Person kommt es somit nicht.

Dennoch sind aus der Perspektive der nachlaufenden Beitragsveranlagung im Falle der Rechts- und Funktionsnachfolge das Ausscheiden des einen Mitglieds und der Eintritt des anderen Mitglieds so eng miteinander verknüpft, dass sich mit Blick auf den Zweck der nachlaufenden Beitragsveranlagung eine getrennte Betrachtung verbietet. Betreibt ein Mitglied auf dem Grundstück und mit den Anlagen seines Vorgängers ein Unternehmen (weiter) und nimmt insoweit Verbandsanlagen in Anspruch, so kommt eine kumulative Belastung sowohl des ausscheidenden als auch des eintretenden Mitglieds nicht in Betracht. Soweit das neue Mitglied ebenfalls Aufwendungen des Verbandes erzeugt, waren die durch das ausscheidende Mitglied verursachten Aufwendungen für den Verband nicht vermeidbar; er hätte sie für das neue Mitglied ebenfalls treffen müssen. Dies muss unabhängig davon gelten, ob die Inanspruchnahme der Verbandsanlagen insgesamt zurückgegangen ist oder nicht. Rechtstechnisch ließe sich dies dadurch lösen, dass man entweder ausnahmsweise für den Fall der Rechtsnachfolge keine

940 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 83 ff. (zum RuhrVG).

solidarische, sondern eine konkret-individuelle, anlagenbezogene Betrachtungsweise hinsichtlich der Vermeidbarkeit der Aufwendungen anstellt oder – wegen der engen sachlichen Verknüpfung von Ausscheiden und Neu-Eintritt – diese als einen Lebenssachverhalt betrachtet und insoweit die Tatbestandsmerkmale „Ausscheiden aus dem Verband“ und „Einschränkung der Teilnahme“ teleologisch reduziert.

5.7.3 Praxis der Verbände und rechtliche Bewertung

Im Folgenden soll überblicksartig und an den jeweiligen Tatbestandsmerkmalen orientiert die Praxis der nachlaufenden Beitragsveranlagung dargestellt und gegebenenfalls kurz erörtert werden, ob sich diese im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben halten.

5.7.3.1 Sachlicher und persönlicher Anwendungsbereich

Niersverband, Ruhrverband, Lippeverband und Emschergenossenschaft erheben nicht flächen-deckend für die gesamte Verbandstätigkeit nachlaufende Beiträge, sondern nur für einzelne, anlagenintensive Aufgabenbereiche: Dies sind bei dem Niersverband die Abwasserbeseitigung und Klärschlammbehandlung (§ 24 Abs. 1 NiersV-Sa), bei dem Ruhrverband die Abwasserbe-seitigung und die Wasserversorgung (§§ 28a f. RuhrV-Sa), bei dem Lippeverband die Bereiche „Abwasserbehandlungsanlagen und Klärschlammbehandlung“ und „Rückführung offener Schmutzwasserläufe“⁹⁴¹ (Abschn. 5 S. 1 LippeV-VR) sowie bei der Emschergenossenschaft die Bereiche „Oberirdische Gewässer und Abwasserkanäle“ und „Abwasserbehandlungsanlagen und Klärschlammbehandlung“ (Abschn. 5 Abs. 1 EmscherG-VR).

In personeller Hinsicht beschränkt der Ruhrverband die nachlaufende Beitragsveranlagung ferner auf die Abwasserleiter im Sinne von § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 RuhrVG sowie auf die Wasser-entnehmer gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 RuhrVG und klammert damit insbesondere die Gebiets-körperschaften aus, § 28 a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, § 28b Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 RuhrV-Sa). Hierin könnte eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichen ohne sachlichen Grund und damit ein Verstoß gegen das Willkürverbot vorliegen. In der Tat ist mit Blick auf den Sinn und Zweck der nachlaufenden Beitragsveranlagung kein sachlicher Grund dafür erkennbar, eine Verringerung der Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit durch eine Kommune anders zu behandeln als die durch ein anderes Mitglied. Das OVG Nordrhein-Westfalen hat die Aus-klammerung der Gebietskörperschaften gleichwohl als zulässige Prognoseentscheidung des Verbandes für rechtmäßig gehalten.⁹⁴² Der Verband trage hiermit dem Umstand Rechnung, dass eine nachlaufende Veranlagung nach den tatsächlichen Verhältnissen im Zeitpunkt ihrer Einführung für die Gebietskörperschaften ohnehin nicht relevant geworden wäre und mittel-fristig insoweit auch keine Änderung zu erwarten gewesen sei.⁹⁴³ Ein Ausscheiden der Ge-bietskörperschaften aus dem Verband sei angesichts der allein aufgrund ihrer Belegenheit in dem Verbandsgebiet gesetzlich angeordneten Pflichtmitgliedschaft ohnehin praktisch ausge-schlossen.⁹⁴⁴ Eine Einschränkung der Teilnahme sei zwar grundsätzlich möglich, komme aber

941 Für die Rückführung offener Schmutzwasserläufe in einen naturnahen Zustand erhebt der Lippeverband nur im Fall der Stilllegung des Betriebes nachlaufende Beiträge, vgl. Abschn. 5.2 LippeV-VR.

942 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 97 ff. (zum RuhrVG), VG Arnsberg, 18.03.2010, Az.: 7 K 312/2008, juris Rn. 113 (zum RuhrVG).

943 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 97 ff. (zum RuhrVG), VG Arnsberg, 18.03.2010, Az.: 7 K 312/2008, juris Rn. 113 (zum RuhrVG), jeweils unter Verweis auf den Abschlussbericht der Kommission der Verbands-versammlung des Ruhrverbandes „Veranlagung von Mitgliedern zu Beiträgen nach § 25 Abs. 4 RuhrVG“, S. 2 f.; vgl. auch Durner/Faßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 3.

944 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 98 (zum RuhrVG).

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

in Ermangelung entsprechender Handlungsspielräume der Beteiligten – der Anschluss- und Benutzungzwang nach den Ortsentwässerungssatzungen stelle sicher, dass die im Gebiet einer Gemeinde anfallenden Abwässer flächendeckend zunächst von der Kommune übernommen werden, die gesetzliche Regelung der Abwasserbeseitigungspflicht zwinge diese zur Sammlung, Fortleitung und Übergabe des Abwassers an den Verband – allenfalls mit Blick auf die demographische Entwicklung in Betracht.⁹⁴⁵ Aber auch diese führe nach den tatsächlichen und erwartbaren Verhältnissen nicht zur Notwendigkeit einer Einbeziehung der Kommunen: Während die Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit durch die gewerblichen Mitglieder im Bereich der Abwasserbeseitigung von 1990 bis 2005 um 60,6 % zurückgegangen sei, sei bei den Kommunen in demselben Zeitraum ein Anstieg von 7,36 % zu verzeichnen gewesen.⁹⁴⁶ Im Zeitpunkt des Satzungserlasses sei das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW für das Ruhrverbandsgebiet bis zum Jahr 2020 ferner von einem vergleichsweise geringen Bevölkerungsrückgang von nur 0,3 % pro Jahr und damit insgesamt von 4,53 % ausgegangen.⁹⁴⁷ Sollten sich die relevanten demographischen Verhältnisse in den nächsten Jahren allerdings gleichwohl anders entwickeln und sich die getroffene Prognoseentscheidung möglicherweise nachträglich als unzutreffend erweisen, wird der Ruhrverband unter Umständen entsprechendes Veranlagungsrecht auch für die kommunalen Einleiter und Wasserversorger schaffen müssen, um einen –nachträglich eintretenden – Verstoß gegen den Gleichheitssatz zu vermeiden.⁹⁴⁸

5.7.3.2 Insbesondere: Eingriffsschwellen

Niers- (§ 24 Abs. 2 S. 1 NiersV-Sa), Ruhr- (§ 28a Abs. 2 S. 1, 28b Abs. 2 S. 1 RuhrV-Sa) und Lippeverband (Abschn. 5.1 Abs. 1 LippeV-VR) sowie die Emschergenossenschaft (Abschn. 5 Abs. 2 S. 1 EmscherG-VR) sehen eine Einschränkung der Teilnahme in Übereinstimmung mit den obigen Ausführungen⁹⁴⁹ – ohne weitere inhaltliche Voraussetzungen – bereits bei einer Verringerung der jeweiligen Wertzahl für die Inanspruchnahme der Verbandsanlagen vor; auf die Aufgabe eines Grundstücks o. Ä. kommt es nicht an. Allerdings verlangen sämtliche Verbände eine Verringerung der Inanspruchnahme in Höhe eines gewissen prozentualen Anteils gegenüber einem mehrjährigen Referenzzeitraum.⁹⁵⁰ Die Bezugnahme auf einen mehrjährigen Referenzzeitraum dient dabei dem Ausgleich beitragsrelevanter konjunktureller oder sonstiger im regulären Betrieb auftretender Schwankungen.⁹⁵¹ Während Emschergenossenschaft

945 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 98 (zum RuhrVG).

946 Durner/Fäßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 3; vgl. auch OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 100 f. (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 53 (Beklagtevortrag) (zum RuhrVG).

947 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 100 (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 53 (Beklagtevortrag) (zum RuhrVG); Durner/Fäßbender, Nachwirkende Veranlagung, S. 3.

948 Vgl. OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 101 (zum RuhrVG); zu diesem Zweck hat der Verbandsrat der Verbandsversammlung vorgeschlagen, im Jahre 2013 eine Kommission einzusetzen, die die Auswirkungen der Satzungsbestimmungen zu § 25 Abs. 4 RuhrVG überprüft und der Verbandsversammlung berichtet, ob im Hinblick auf diese Regelungen ein Änderungsbedarf besteht, vgl. OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 101 (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 113 (zum RuhrVG).

949 Vgl. 5.7.2.1.2.

950 Der Niersverband sieht eine nachlaufende Beitragsveranlagung grundsätzlich erst ab einer Reduzierung in Höhe von 40 % (§ 24 Abs. 2 S. 1 NiersV-Sa) gegenüber dem Mittelwert der drei dem Auslösejahr vorangegangenen Jahre vor, Emschergenossenschaft (Abschn. 5.2 EmscherG-VR) und Lippeverband (Abschn. 5.1 Abs. 1 LippeV-VR) setzen eine Verringerung in Höhe von 30 % voraus. Im Bereich der Abwasserbeseitigung ist nach § 28a Abs. 2 S. 1 RuhrV-Sa eine Reduzierung um 20 % erforderlich, für den Bereich der Wasserversorgung sieht § 28b Abs. 2 S. 1 eine nach Zeiträumen gestaffelte Regelung vor: Für die Zeit von 2006 bis 2015 ist eine Einschränkung um 10 % ausreichend, von 2016 bis 2025 von 15 % und von 2026 bis 2035 von 20 %.

951 Vgl. für den Ruhrverband das Protokoll der Sitzung des Verbandsrates des Ruhrverbandes vom 21.10.2005, S. 5; Abschlussbericht der Kommission der Verbandsversammlung des Ruhrverbandes „Veranlagung von Mitgliedern zu Beiträgen nach § 25 Abs. 4 RuhrVG“, S. 4.

(Abschn. 5 Abs. 2 S. 1 EmscherG-VR), Lippeverband (Abschn. 5.1 Abs. 1 LippeV-VR) und Niersverband (§ 24 Abs. 2 S. 1 NiersV-Sa) auf einen Vergleich mit dem Mittelwert der drei vorangegangenen Jahre abstellen, bleiben bei dem Ruhrverband für das Auslösen der nachlaufenden Beitragspflicht als solcher („ob“) während der gesamten Dauer der nachlaufenden Beitragsveranlagung, das heißt bis zum Jahre 2020 bzw. 2035 (§ 28a Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 3, § 28b Abs. 1 S. 4, Abs. 2 S. 3 RuhrV-Sa), die Jahre 2003 bis 2005 als Referenzzeitraum maßgeblich (§ 28a Abs. 2 S. 1, 28b Abs. 2 S. 1 RuhrV-Sa). Hintergrund ist, dass der Ruhrverband mit Abschluss des Jahres 2005 ein umfangreiches Investitionsprogramm zur Ertüchtigung des Anlagenbestandes mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 1,5 Mrd. Euro zum Abschluss gebracht hat.⁹⁵²

Die Einführung einer solchen Relevanzschwelle kann rechtlich gerechtfertigt sein. Insbesondere liegt hierin nicht zwangsläufig ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz: Zwar führen auch geringfügige prozentuale Verringerungen der Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit zu einer Mehrbelastung der übrigen Verbandsmitglieder in der Beitragsgruppe; die Einführung einer Relevanzschwelle kann jedoch insbesondere aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt sein. Speziell beim Ruhrverband dient die Relevanzschwelle im Bereich der Gewässergütewirtschaft dem Zweck, Schwankungen hinsichtlich des Umfangs der Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit, die insbesondere bei den gewerblichen Mitgliedern aufgrund konjunktureller Entwicklungen oder anderer Ursachen naturgemäß in gewisser Höhe auftreten, auszusondern; insoweit geht der Verband zulässigerweise davon aus, dass diese geringen Schwankungen von den übrigen Mitgliedern aufgefangen und ausgeglichen werden, ohne dass dies eine unzumutbare Belastung für sie zur Folge hätte.⁹⁵³ Im Bereich der Gewässermengenwirtschaft spiegeln die Eingriffsschwellen insbesondere den prognostizierten Bevölkerungsrückgang wider, der als Einflussfaktor für die Entnahmeverhalten der Wasserversorger außerhalb der Gestaltungs- und Risikosphäre der Mitglieder anerkannt worden sei und nicht zulasten der Mitglieder berücksichtigt werden solle.⁹⁵⁴

Die Satzungsregelungen von Niers- und Ruhrverband sehen ferner neben dieser relativen Relevanzschwelle auch eine absolute Eingriffsschwelle vor: Zu nachlaufenden Beiträgen werden nur diejenigen Mitglieder herangezogen, deren hypothetischer nachlaufender Beitrag mindestens 5.000 Euro betragen würde (§ 24 Abs. 1 S. 2 NiersV-Sa) bzw. die in dem Referenzzeitraum der Jahre 2003-2005 mindestens einen durchschnittlichen Jahresbeitrag in Höhe von 35.000 Euro (§ 28a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 RuhrV-Sa) bzw. 23.000 Euro (§ 28b Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 RuhrV-Sa) geleistet haben. Auch eine solche absolute Eingriffsschwelle kann als Bagatellgrenze im Sinne der Verwaltungspraktikabilität mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz gerechtfertigt sein.⁹⁵⁵ Speziell beim Ruhrverband wurde sie mit der Erwägung eingeführt, dass unterhalb dieser Schwellenwerte eine nennenswerte Belastung für die übrigen Mitglieder nicht entsteht.⁹⁵⁶

Schließlich setzen Emschergenossenschaft (Abschn. 5 Abs. 1 S. 2 EmscherG-VR), Lippeverband (Abschn. 5 S. 2 LippeV-VR) und Niersverband (§ 24 Abs. 1 S. 2 NiersV-Sa) grund-

⁹⁵² OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 115 (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 109 f.; *Durner/Faßbender*, Nachwirkende Veranlagung, S. 1, 3.

⁹⁵³ OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 109 (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 111 (zum RuhrVG); vgl. auch Abschlussbericht der Kommission der Verbandsversammlung des Ruhrverbandes „Veranlagung von Mitgliedern zu Beiträgen nach § 25 Abs. 4 RuhrVG“, S. 6 f.

⁹⁵⁴ Vgl. Protokoll der Sitzung des Verbandsrates des Ruhrverbandes vom 21.10.2005, S. 11.

⁹⁵⁵ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 111 (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 111, für die absolute Grenze bei der nachlaufenden Beitragsveranlagung des Ruhrverbandes im Bereich der Abwasserbereitung.

⁹⁵⁶ Vgl. für den Ruhrverband das Protokoll der Sitzung des Verbandsrates des Ruhrverbandes vom 21.10.2005, S. 7 f.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

sätzlich voraus, dass das ausscheidende oder seine Teilnahme einschränkende Mitglied zuvor mindestens fünf Jahre Mitglied in dem Verband gewesen ist. In den Satzungsregelungen des Ruhrverbandes findet sich eine solche Schwelle nicht ausdrücklich. Jedoch setzen diese, weil Grundlage für eine Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen eine Einschränkung der Teilnahme gegenüber dem starren Referenzzeitraum 2003-2005 ist, implizit voraus, dass der Schuldner des nachlaufenden Beitrags bereits im Jahr 2003 und damit mindestens drei Jahre vor der ersten Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen Verbandsmitglied war. Diese Regelungen basieren offensichtlich auf der Erwägung, dass nur bei einer solchen Mindestdauer der Mitgliedschaft davon auszugehen ist, dass das Mitglied mit seinem Bedarf überhaupt Eingang in die Anlagenplanung des Verbandes gefunden hat. Speziell beim Ruhrverband beruht die – rechtlich zulässige – Rückbindung an den starren Zeitraum 2003 bis 2005 wiederum auf der Sonderkonstellation, dass der Verband in dieser Zeit ein erhebliches Investitionsprogramm zur Ertüchtigung der Verbandsanlagen zum Abschluss gebracht hat.⁹⁵⁷

5.7.3.3 Verursachen von Aufwendungen

Abgesehen von diesen Erheblichkeitsschwellen führt nach den Veranlagungsregeln der Verbände grundsätzlich jede Reduktion der Teilnahme zu einer Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen.

5.7.3.3.1 Allgemein

Dabei wird zunächst – vereinfacht dargestellt – die Differenz zwischen der Wertzahl für die Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit in dem Referenzzeitraum und der Wertzahl für die Inanspruchnahme im Auslösejahr gebildet. Anders als bei der Frage der Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen („ob“ der nachlaufenden Beitragserhebung) stellt auch der Ruhrverband bei der konkreten Berechnung der Beitragshöhe nicht auf einen starren Referenzzeitraum (2003-2005), sondern wie die übrigen Verbände auf den Mittelwert der drei dem Ausscheiden oder der Einschränkung der Teilnahme jeweils vorangegangenen Veranlagungsjahre ab (§ 28a Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2, § 28b, Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 RuhrV-Sa).

Unterschiede bestehen jedoch sodann mit Blick auf die weitere Vorgehensweise bei der Ermittlung der nachwirkenden Beiträge: EmscherGenossenschaft (Abschnitt 5 Abs. 3, 4 EmscherG-VR), Lippeverband (Abschnitt 5 S. 3, 5.1. Abs. 2 LippeV-VR sowie Abschn. 5.2. S. 2 LippeV-VR) und Niersverband (§ 24 Abs. 2, 4 S. 1 NiersV-Sa) bestimmen mit der so erhaltenen Wertzahl auf der Grundlage des Wirtschaftsplans des Auslösejahres einmalig einen nachlaufenden Beitrag und schreiben diesen für die gesamte Dauer der nachlaufenden Beitragsveranlagung fort. Der Ruhrverband bildet demgegenüber im Falle der Einschränkung der Teilnahme in jedem Folgejahr wiederum die Differenz zwischen der jeweils aktuellen Wertzahl und dem Mittelwert der drei dem Auslösejahr vorangegangen Veranlagungsjahre und ermittelt sodann nicht anhand der Verhältnisse im Auslösejahr, sondern auf der Grundlage des jeweils aktuellen Wirtschaftsplans den nachlaufenden Beitrag (§ 28a Abs. 2 S. 2, § 28b Abs. 2 S. 2 RuhrV-Sa).

Beide Varianten führen dazu, dass das ausscheidende oder seine Teilnahme einschränkende Mitglied grundsätzlich – in der Summe aus regulären und nachlaufenden Beiträgen – entsprechend seiner ursprünglichen Wertzahl in dem Referenzzeitraum zu Beiträgen herangezogen wird. Dem liegt zunächst die pauschale Annahme zugrunde, dass jedes Mitglied während der Dauer seiner (uneingeschränkten) Mitgliedschaft grundsätzlich fortwirkende Aufwendungen in

⁹⁵⁷ OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 115 (zum RuhrVG).

eben diesem Umfang verursacht. Eine konkret-individuelle Ermittlung eines Verursachungs- oder Kausalzusammenhangs zwischen der bisherigen Mitgliedschaft und den Aufwendungen des Verbandes findet nicht statt. Die Höhe des nachlaufenden Beitrags selbst bemisst sich allein nach dem individuellen Ausmaß der Einschränkung der Teilnahme in absoluten Zahlen.

Diese Heranziehung des Verbandsmitglieds zu Beiträgen entsprechend dem ursprünglichen Umfang der Teilnahme kann nicht unbegrenzt erfolgen: Sie ist vielmehr zeitlich befristet. Die Laufzeit der nachlaufenden Beitragsveranlagung beträgt bei dem Niersverband fünf Jahre (§ 24 Abs. 4 S. 1 NiersV-Sa), bei Emschergenossenschaft (Abschn. 5 Abs. 4 EmscherG-VR) und Lippeverband (Abschn. 5 S. 3 LippeV-VR) je nach Beitragsgruppe fünf bzw. zehn Jahre sowie bei dem Ruhrverband höchstens 15 Jahre im Bereich der Abwasserbeseitigung (§ 28a Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 3 RuhrV-Sa) und maximal 30 Jahre bei der Wasserversorgung (§ 28b Abs. 1 S. 4, Abs. 2 S. 3 RuhrV-Sa). Diese Zahlen entsprechen der durchschnittlichen Restnutzungsdauer der (aktuellen) Verbandsanlagen.⁹⁵⁸

Diese Veranlagungspraxis stellt sich als grundsätzlich zulässige Pauschalierung im Rahmen des verbandlichen Gestaltungsspielraums dar. Eine genauere Ermittlung der Verursachungszusammenhänge ist schon mit Blick auf die Natur der „Verursachung“ nicht möglich: Diese besteht letztlich allein darin, dass für eine gewisse Mindestdauer die Verbandsanlagen in einem bestimmten Umfang in Anspruch genommen werden und daher Grundlage für die Planung und Dimensionierung der Anlagen des Verbandes werden.⁹⁵⁹ Damit ist die Verursacherbeziehung im Bereich der nachwirkenden Beitragsveranlagung ohnehin nur äußerst mittelbar und praktisch schwer greifbar.

Auch die solidarische Zusammenfassung sämtlicher Verbandsunternehmen einer Beitragsgruppe ist nach den obigen Ausführungen⁹⁶⁰ nicht zu beanstanden. Zwar wäre es insbesondere auch denkbar gewesen, die Dauer der nachlaufenden Veranlagung des einzelnen Mitglieds an der Restnutzungszeit der jeweiligen Anlage, an die das Mitglied konkret angeschlossen ist, auszurichten. Ebenso möglich ist jedoch auch eine solidarische Veranlagung, bei der sich die Dauer der nachlaufenden Veranlagung an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer sämtlicher Verbandsanlagen der jeweiligen Beitragsgruppe orientiert.

5.7.3.3.2 Insbesondere: Einbeziehung von Investitionskosten

Weil der Ruhrverband der nachlaufenden Beitragsveranlagung den jeweils aktuellen Wirtschaftsplan zugrunde legt, ist das ausscheidende oder seine Teilnahme einschränkende Mitglied auch an den nach seinem Ausscheiden getätigten Investitionen, das heißt an dem Kapitaldienst hierfür, beteiligt. Aber auch bei den übrigen Verbänden, die die nachlaufenden Beiträge an dem Wirtschaftsplan des Auslösejahres orientieren, stellt sich ein ähnliches Problem: Diese schreiben die in diesem Wirtschaftsplan enthaltenen Kapital- und Unterhaltungskosten fort, unabhängig davon, ob diese für die jeweiligen Anlagen während der gesamten Laufzeit der nachlaufenden Beitragsveranlagung in dieser Höhe anfallen.

Wie bereits dargestellt, ist ein Mitglied grundsätzlich für die nach seinem Ausscheiden getätigten Neu-Investitionen nicht mehr verantwortlich, weil der Verband bei der Planung und Dimensionierung dieser Verbandslagen bereits den – um den des ausgeschiedenen oder seine Teilnahme einschränkenden Mitglied verminderter – Bedarf zugrunde legen konnte.⁹⁶¹ Wie

958 Für den Ruhrverband OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 119, sowie das Protokoll der Sitzung des Verbandsrates des Ruhrverbandes vom 21.10.2005, S. 9, 12.

959 Vgl. VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 71 (zum RuhrVG).

960 Vgl. 5.3

961 OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 93 f. (zum RuhrVG).

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

ebenfalls bereits gezeigt, gilt dies jedoch grundsätzlich nicht für Erhaltungsinvestitionen, die dazu dienen, die bereits vor dem Ausscheiden des Mitglieds realisierten Anlagen während ihrer Nutzungsdauer funktionsfähig zu halten.⁹⁶²

Bei einer solidarischen und pauschalierenden Beitragsveranlagung, wie sie die vier Verbände vornehmen, ist es jedoch darüber hinaus auch folgerichtig, für die Dauer der nachlaufenden Veranlagung auch die Kapital- und Unterhaltungskosten für solche Anlagen einzubeziehen, die nach dem Ausscheiden oder der Einschränkung der Teilnahme als „Ersatzinvestitionen“ an die Stelle von Altanlagen treten: Die Verbände legen der nachlaufenden Beitragsveranlagung nämlich die durchschnittliche Restnutzungsdauer der jeweiligen Verbandsanlagen zugrunde. Damit werden die Kosten derjenigen Anlagen, deren Restnutzungsdauer über der durchschnittlichen liegt, nach Ablauf der nachlaufenden Beitragsveranlagung nicht mehr erfasst. Um diesen Ausfall zu kompensieren, darf umgekehrt auch ein vorzeitiges Ende der Nutzungsdauer anderer Anlagen nicht beitragsmindernd berücksichtigt werden.

Dies verdeutlicht folgendes Beispiel: Ein Verband verfügt über drei Kläranlagen. Anlage 1 hat eine Restnutzungsdauer von fünf Jahren, Anlage 2 eine von zehn Jahren und Anlage 3 eine von 15 Jahren. Damit ergibt sich eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von zehn Jahren. Will man die verbleibenden Kosten vollständig erfassen, so muss sich diese durchschnittliche Restnutzungsdauer wiederum auf drei Verbandsanlagen beziehen. Das Produkt der durchschnittlichen Restnutzungsdauer und der Zahl der Anlagen ($3 \times 10 = 30$) muss der Summe der einzelnen Restnutzungsdauern ($5 + 10 + 15 = 30$) entsprechen. Bei einer nachlaufenden Beitragsveranlagung von zehn Jahren bleiben die Kosten der letzten fünf Nutzungsjahre der Anlage 3 unberücksichtigt. Dementsprechend darf auch die vorzeitige Abzahlung der Anlage 1 nicht berücksichtigt werden. Insoweit sind – je nach Ansatz – entweder die früheren Kosten der Anlage 1 für weitere fünf Jahre anzusetzen, obwohl sie gar nicht mehr anfallen (Emschergenossenschaft, Lippeverband und Niersverband), oder die Kosten der Ersatzbeschaffung für die Anlage 1 in die Beitragsveranlagung einzubeziehen (Ruhrverband).

Allerdings wenn Ersatzinvestitionen deutlich höher ausfallen als die für die Vorgängeranlage oder wenn eine Anlage überhaupt nicht an die Stelle einer bisherigen Anlage tritt, sondern ihrer Art und Funktion nach an der jeweiligen Stelle neu ist, kommt eine Einbeziehung in die nachlaufende Beitragsveranlagung grundsätzlich nicht in Betracht.

Derartige Fälle sind bei Emschergenossenschaft, Lippeverband und Niersverband, die den Wirtschaftsplan des Auslösejahres fortschreiben, der derartige Neu-Investitionen naturgemäß nicht enthält, von vornherein ausgeschlossen. Anders ist dies beim Ruhrverband, wo auch solche Kosten grundsätzlich mit einbezogen werden. Gleichwohl hält sich auch diese Regelung im Ergebnis noch im Gestaltungsspielraum des Verbandes. Weil der Ruhrverband mit dem Jahr 2005 ein umfangreiches Investitionsprogramm zur Ertüchtigung seiner Anlagen abgeschlossen hat, machen derartige Kosten für in diesem Sinne „neue“ Anlagen ohnehin nur einen sehr geringen Anteil aus; bei den Investitionskosten handelt es sich dementsprechend ganz überwiegend um notwendige Instandhaltungsmaßnahmen, deren Ursache bereits vor Einschränkung der Teilnahme des Mitglieds gesetzt worden ist.⁹⁶³

⁹⁶² OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 95 (zum RuhrVG); mit dieser Begründung hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen die Einbeziehung von Investitionskosten nach Ausscheiden des Mitglieds für rechtmäßig gehalten.

⁹⁶³ OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 95 (zum RuhrVG).

5.7.3.3.3 Insbesondere: Einbeziehung von kalkulatorischen Kosten

Soweit mit der Orientierung an dem Wirtschaftsplan auch kalkulatorische Kosten in die nachlaufende Beitragsveranlagung einbezogen werden, ist dies rechtlich nicht zu beanstanden. Für die Eigenkapitalzinsen gilt dies generell, für die Abschreibungen jedenfalls so lange, wie sie auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungswerten vorgenommen werden, wie dies für den Ruhrverband in § 19 Abs. 2 RuhrV-Sa explizit vorgeschrieben ist.

5.7.3.4 Ausscheiden der vermeidbaren Aufwendungen

Werden danach bis hierhin die ausscheidenden oder ihre Teilnahme einschränkenden Mitglieder für die Dauer der nachlaufenden Beitragsveranlagung grundsätzlich so gestellt, als nähmen sie die Verbandsanlagen noch in dem früheren Maße in Anspruch, stellt sich die Frage, wie die Verbände der Tatsache Rechnung tragen, dass die ausscheidenden Mitglieder nur zu den „unvermeidbaren“ Kosten herangezogen werden dürfen.

5.7.3.4.1 Reduktionsfaktor zum Ausschluss vermeidbarer Kosten

Insbesondere um zu berücksichtigen, dass ein bestimmter Anteil der laufenden Kosten der Anlagen nutzungsabhängig ist, das heißt, sich mit der Reduzierung der Inanspruchnahme verringert und damit nach dem Ausscheiden oder der Einschränkung der Teilnahme vermieden werden kann, sehen die Veranlagungsregeln einen Reduktionsfaktor vor. Ausgehend von einem Anteil nicht vermeidbarer Aufwendungen in Höhe von 60 bzw. 70 % setzen Emschergenossenschaft (Abschn. 5 Abs. 3 S. 5 EmscherG-VR), Lippeverband (Abschn. 5.1 Abs. 5 LippeV-VR) und Niersverband (§ 24 Abs. 3 S. 2 NiersV-Sa) konstant für die gesamte Dauer der nachlaufenden Veranlagung einen Reduktionsfaktor von 0,6 bzw. 0,7 an.

Der Ruhrverband schmilzt demgegenüber den Durchschnittswert für die Inanspruchnahme der Verbandsanlagen der drei dem Ausscheiden aus dem Verband vorausgegangenen Veranlagungsjahre, der die Basis für die nachlaufende Veranlagung bildet, gleichmäßig über die Gesamtauflaufzeit der nachlaufenden Beitragsveranlagung von 15 Jahren (Wassergütewirtschaft) bzw. 30 Jahren (Wassermengenwirtschaft) ab; der Ausgangswert wird in jedem Veranlagungsjahr um ein Fünfzehntel bzw. ein Dreißigstel abgesenkt (§ 28a Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2, § 28b Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 RuhrV-Sa). Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass sich der Anteil der unvermeidbaren Kosten während der Dauer der nachlaufenden Veranlagung allmählich reduziert.⁹⁶⁴

Obwohl sich im Einzelfall durchaus erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Vorgehensweisen ergeben können, so etwa, wenn ein Mitglied bereits nach kurzer Zeit die Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit wieder auf das ursprüngliche Maß erhöht, sind gleichwohl beide Varianten von dem Gestaltungsspielraum der Verbände gedeckt.⁹⁶⁵

5.7.3.4.2 Ausgleich durch andere Mitglieder

Emschergenossenschaft (Abschn. 5 Abs. 5 S. 1 EmscherG-VR), Lippeverband (Abschn. 5.1 Abs. 3 S. 1 LippeV-VR) und Niersverband (§ 24 Abs. 5 S. 1 NiersV-Sa) rechnen auf den nachlaufenden Beitrag eines ausscheidenden oder seine Teilnahme einschränkenden Mitglieds ausdrücklich den Beitrag an, den ein Dritter auf dem Standort des ganz oder teilweise stillgelegten Betriebes bzw. auf demselben Grundstück verursacht. Die Erhebung nachlaufender Beiträge ist hier jedoch nur im Falle individueller Funktionsnachfolge ausgeschlossen; eine Rückbindung an eine generelle beitragsgruppenbezogene Betrachtungsweise besteht nicht.

964 Protokoll der Sitzung des Verbandsrates des Ruhrverbandes vom 21.10.2005, S. 8, 10.

965 Vgl. für die Regelung des Ruhrverbandes OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 69; VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 116.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Zumindest wenn die Inanspruchnahme der Verbandsanlagen der gesamten Beitragsgruppe infolge einer erhöhten Inanspruchnahme durch die übrigen Verbandsmitglieder dauerhaft insgesamt nicht hinter derjenigen des jeweiligen Auslösejahres zurückbleibt, ist die Erhebung nachlaufender Beiträge nicht gerechtfertigt.⁹⁶⁶ Damit besteht die Möglichkeit, dass die nachlaufende Beitragsveranlagung aus diesem Grund nachträglich rechtswidrig wird, wenngleich eine solche allgemeine Entwicklung zurück zu einer stabilen Mehrauslastung der Verbandsanlagen kaum zu erwarten ist.

Demgegenüber sehen § 28a Abs. 1 S. 4 RuhrV-Sa und § 28b Abs. 1 S. 5 RuhrV-Sa allgemein vor, dass von der Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen abzusehen ist, wenn Abwasserbehandlungsanlagen bzw. das Talsperrensystem des Verbandes durch die verbleibenden oder durch neu hinzutretende Mitglieder mindestens im gleichen Maße genutzt werden wie zuvor durch das ausgeschiedene Mitglied. Damit besteht zwar eine Ausschlussklausel für den Fall, dass die Inanspruchnahme der Verbandsanlagen in der Beitragsgruppe insgesamt nicht zurückgeht; jedoch ist der Regelung nicht klar zu entnehmen, dass ein ausscheidendes Mitglied auch für den Fall nicht zu nachlaufenden Beiträgen herangezogen wird, dass die Inanspruchnahme der Verbandsanlagen innerhalb der Beitragsgruppe insgesamt zurückgeht, dies jedoch nicht auf das einzelne Mitglied zurückzuführen ist, weil dessen Platz ein Rechts- und Funktionsnachfolger eingenommen hat, der die Verbandsanlagen in Anspruch nimmt. Eine entsprechende Auslegung der Satzungsregelungen läge jedoch noch innerhalb der Wortlautgrenze. Wollte man dies anders sehen, könnten die Billigkeitsregelungen in § 28a Abs. 4 und § 28b Abs. 4 RuhrV-Sa zur Lösung dieser Konstellation herangezogen werden.

Soweit § 28a Abs. 1 S. 4, 2. Hs. Abs. 2 S. 4 RuhrV-Sa und § 28b Abs. 1 S. 5, 2. Hs. Abs. 2 S. 4 RuhrV-Sa ferner die Darlegungslast dafür, dass Abwasserbehandlungsanlagen bzw. das Talsperrensystem des Verbandes durch die verbleibenden oder durch neu hinzutretende Mitglieder mindestens im gleichen Maße genutzt werden wie zuvor, dem ausgeschiedenen Mitglied auferlegen, ist dies zu weitgehend und mit den allgemeinen Regeln der Darlegungs- und Beweislast unvereinbar.⁹⁶⁷ Grundsätzlich obliegt dem Verband aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes und auch aufgrund seiner Sachnähe ein entsprechender Vortrag.⁹⁶⁸ Lediglich für solche Umstände, die in der Sphäre des Mitglieds liegen, insbesondere also die Veräußerung seines Grundstücks etc. an einen Rechts- und Funktionsnachfolger, trifft diesen die Darlegungslast.⁹⁶⁹ Die Regelung ist insoweit einschränkend auszulegen und wird in der Praxis wohl bereits in diesem Sinne gehandhabt.⁹⁷⁰

5.7.3.5 Weitere Veränderung nach Ausscheiden oder Einschränkung der Teilnahme

Nach einer Einschränkung der Teilnahme und dem Einsetzen der nachlaufenden Beitragsveranlagung kann es zu weiteren Veränderungen des Teilnahmeumfangs kommen. Derartige Entwicklungen erfassen die Verbände bei der Veranlagung auf unterschiedliche Weise:

5.7.3.5.1 Weitere Einschränkung der Teilnahme

Reduziert ein Mitglied, während es wegen einer Einschränkung der Teilnahme bereits zu nachlaufenden Beiträgen herangezogen wird, seine Inanspruchnahme der Verbandstätigkeit weiter,

966 Vgl. hierzu auch OVG NRW, Urt. v. 15.01.2014, Az.: 15 A 838/10, juris Rn. 83 (zum RuhrVG); VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 119 ff. (zum RuhrVG).

967 VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 122 (zum RuhrVG).

968 VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 122 (zum RuhrVG).

969 VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 122 (zum RuhrVG).

970 Vgl. VG Arnsberg, Urt. v. 18.03.2010, Az.: 7 K 3612/08, juris Rn. 122 (zum RuhrVG).

so kommt bei der Emschergenossenschaft und bei dem Lippe- und dem Niersverband, die den nachlaufenden Beitrag grundsätzlich gleichbleibend für die gesamte Laufzeit festsetzen, eine erneute Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen – mit eigenständiger Laufzeit – in Betracht. Um auszuschließen, dass einzelne Jahre innerhalb des dreijährigen Vergleichszeitraums zum Nachteil des Mitglieds doppelt berücksichtigt werden; und um sicherzustellen, dass die prozentuale Erheblichkeitsschwelle nicht unterlaufen wird, sehen die Satzung des Niersverbandes (§ 24 Abs. 4 S. 2 NiersV-Sa) sowie die Veranlagungsregeln von Emschergenossenschaft (Abschn. 5 Abs. 6, S. 1 EmscherG-VR) und Lippeverband (Abschn. 5.1 Abs. 4 S. 1 LippeV-VR) vor, dass die Werte der Vorjahre, die bereits einmal zur Auslösung eines nachlaufenden Beitrags geführt haben, nicht erneut verwendet werden. Bei einem erneuten Rückgang der Inanspruchnahme innerhalb von drei Jahren nach Festsetzung eines nachlaufenden Beitrags wird folglich das Verhältnis der Werte des fraglichen Jahres im ersten Jahr nach der Festsetzung des nachlaufenden Beitrags ins Verhältnis gesetzt zu dem ungemittelten Wert des Vorjahres bzw. im zweiten Jahr nach der Festsetzung zu dem Durchschnittswert der zwei vorangegangenen Jahre.

Weil der Ruhrverband die nachlaufenden Beiträge nicht für den gesamten Zeitraum grundsätzlich fix festsetzt, bedarf es hier entsprechender Regelungen nicht: Der Ermittlung des nachlaufenden Beitrags wird für jedes Jahr die Differenz zwischen dem aktuellen Wert für das jeweilige Veranlagungsjahr und dem Durchschnitt der drei Veranlagungsjahre vor der erstmaligen Einschränkung der Teilnahme zugrunde gelegt. Dementsprechend stellt sich nicht die Frage nach einer weiteren Heranziehung zu nachlaufenden Beiträgen, sondern der nachlaufende Beitrag wird stets entsprechend der jeweiligen Wertzahl in der Höhe angepasst.

5.7.3.5.2 Wiedererhöhung der Teilnahme

Bei Niersverband (§ 24 Abs. 4 S. 1 NiersV-Sa), Lippeverband (Abschn. 5.1 Abs. 5 LippeV-VR) und Emschergenossenschaft (Abschn. 5 Abs. 7 EmscherG-VR) wird zur Berücksichtigung der Wiedererhöhung der Teilnahme an dem Verband nach jeweils leicht varierenden Schlüsseln ein Abzug errechnet, der von dem grundsätzlich für die gesamte Laufzeit festgesetzten nachlaufenden Beitrag vorzunehmen ist. Bei dem Ruhrverband sind derartige Regelungen wiederum überflüssig, weil der nachlaufende Beitrag nicht einmalig für die folgenden Jahre festgesetzt, sondern immer genau nach der Differenz zwischen der Wertzahl des aktuellen Veranlagungsjahres und dem Mittel der drei Jahre vor dem Auslösejahr berechnet wird. § 28a Abs. 2 S. 3 RuhrV-Sa und § 28b Abs. 2 S. 3 RuhrV-Sa ordnen insoweit lediglich an, dass die nachlaufende Beitragsveranlagung vorzeitig endet, wenn die für ihre Auslösung maßgeblichen Schwellenwerte wieder überschritten werden.

5.7.3.6 Missbrauchsschutz

Gemäß § 28a Abs. 3 und § 28b Abs. 3 RuhrV-Sa kann ein Mitglied, das seine Anlagen nach dem 31.12.2005 in ein anderes, von ihm beherrschtes Unternehmen eingebracht hat, für dessen etwaig entstandene nachwirkende Beitragslast in Anspruch genommen werden, wenn das übernehmende Unternehmen innerhalb von drei Jahren nach der Übernahme der Anlagen in Vermögensverfall gerät. Diese Vorschrift soll verhindern, dass die nachlaufende Beitragsveranlagung eines Mitglieds durch eine gezielte gesellschaftsrechtliche Auslagerung von Anlagen, in denen bislang Abwasser angefallen ist bzw. für die bislang Wasser entnommen wurde, die aber aufgegeben werden sollen, zu Lasten des Verbandes unterlaufen wird.⁹⁷¹

971 Vgl. Protokoll der Sitzung des Verbandsrates des Ruhrverbandes vom 21.10.2005, S. 9, 11.

5 | Verfahren der Umlage dieser Summe auf die Mitglieder

Eine derartige Regelung findet zwar keine unmittelbare Stütze im Gesetzeswortlaut. Sie rechtfertigt sich jedoch aus dem Gedanken des Rechtsmissbrauchs.⁹⁷² Bei einer Insolvenz des übernehmenden Unternehmens innerhalb von nur drei Jahren nach der Übernahme liegt die Vermutung nahe, dass hierfür bereits im Zeitpunkt der Übernahme Anhaltspunkte vorhanden waren und die Übernahme somit zu dem Zweck erfolgt ist, sich von der nachlaufenden Beitragslast zu befreien.

⁹⁷² Vgl. allgemein zu dem Gedanken des Rechtsmissbrauchs: *Grüneberg*, in Palandt, § 242 Rn. 40 ff.

6. Belastungskumulationen und Gesetzeskonkurrenzen

Fraglich ist, in welchem Verhältnis die Verbandsbeiträge zu den übrigen wasser- und umweltrechtlichen Abgaben oder auch zu der Beitragserhebung anderer Verbände stehen.

6.1 Konkurrenzverhältnis der Beitragspflicht zu anderen Abgabepflichten

Neben den Verbandsbeiträgen gibt es eine Reihe weiterer wasser-, umwelt- und kommunalabgabenrechtlicher Abgabepflichten. Fraglich ist, ob diese im Einzelfall das Wasserverbandsrecht derogieren. Eine Derogation nach den allgemeinen Kollisionsregeln kommt nur in Betracht, falls das spätere oder das speziellere Gesetz das neuere oder das allgemeinere von seiner objektiven Zweckrichtung ersetzen oder verdrängen will.⁹⁷³ Dies ist nur bei einer Identität des Regelungsgegenstandes im Sinn einer flächendeckenden Neuregelung der betreffenden Materie auf gleicher oder höherer Regelungsstufe der Fall.⁹⁷⁴ Die Derogationswirkung einer Norm kommt aber gleichwohl nicht zum Zug, soweit die Rechtsfolgen der konkurrierenden Rechtsätze miteinander verträglich sind. Deshalb muss im Wege interpretativer Sinnermittlung der kollidierenden Normen festgestellt werden, ob diese das frühere oder allgemeinere Recht nur ergänzen, es modifizieren oder aber verdrängen bzw. an seine Stelle treten sollen.⁹⁷⁵

Gegebenenfalls ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob eine kumulative Anwendung beider Abgabepflichten gegen das aus dem allgemeinen Gleichheitssatz hergeleitete, im Abgabenrecht geltende Verbot der Doppelbelastung verstößt. Dieses Rechtsinstitut begründet gegebenenfalls eine Pflicht zur Differenzierung bei der Erhebung einer Abgabe, falls ein Teil der Abgabepflichtigen bereits zu einer anderen Abgabe für die gleiche Inanspruchnahme oder Leistung herangezogen wurde und sich deshalb die nunmehr erfolgende gleichmäßige Abgabenerhebung als gleichheitswidrige Doppelbelastung auswirken würde.⁹⁷⁶ Folge eines solchen Verstoßes wäre gegebenenfalls, dass die eine Abgabepflicht im Wege verfassungskonformer Auslegung auf die andere anzurechnen ist.⁹⁷⁷

Derartige Überschneidungen und Belastungskumulationen kommen insbesondere mit dem Abwasserabgabengesetz, dem Wasserentnahmehentgeltgesetz, den kommunalen Gebühren sowie mit dem Wasserhaushaltsgesetz und dem Landeswassergesetz NRW in Betracht.

6.1.1 Abwasserabgabengesetz

Nach dem Abwasserabgabengesetz⁹⁷⁸ ist für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer eine Abgabe zu entrichten, deren Höhe sich grundsätzlich nach der Schädlichkeit des Abwassers, das heißt nach der Anzahl der zugeführten Schadstoffeinheiten, richtet, §§ 9 Abs. 1, S. 1, § 4

973 Kloepfer, VerwArch 1983, 201, 202 f.

974 Vgl. Kloepfer, VerwArch 1983, 201, 203.

975 Vgl. Kloepfer, VerwArch 1983, 201, 203.

976 BVerwG, Urt. v. 26.02.1992, Az.: 8 C 70/89, NVwZ 1992, 668; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 25.04.2008, Az.: 15 K 834/05, beck-online.

977 Vgl. Rapsch, Wasserverbandsrecht, Rn. 254, 260 ff.; Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 41 ff.

978 Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer - Abwasserabgabengesetz vom 18.01.2005, BGBl I, 114, zuletzt geändert durch G. v. 02.09.2014, BGBl. I, 1474.

Abs. 1 S. 1 AbwAG. Ziel des AbwAG ist es, durch finanzielle Anreizwirkungen die auf Abwassereinleitungen zurückzuführenden Gewässerverunreinigungen zu reduzieren.⁹⁷⁹

Hinsichtlich des Zwecks – Verbesserung der Gewässerqualität im Zusammenhang mit Abwassereinleitungen – besteht somit eine Parallele zu den für die Abwasserbeseitigung erhobenen Verbandsbeiträgen.⁹⁸⁰ Auch knüpfen sowohl die Abwasserabgabe als auch die Veranlagungsregeln der Verbände tatbestandlich an das Einleiten von Abwasser an.⁹⁸¹ Während aber das AbwAG das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer voraussetzt, stellen die Verbände bei der Beitragsveranlagung an die Einleitung in die Verbandsanlagen ab;⁹⁸² insoweit ist bereits der zugrunde liegende Lebenssachverhalt nicht identisch. Vor allem aber unterscheiden sich beide abgabenrechtlichen Instrumente grundsätzlich in Bezug auf ihre Wirkweise: Während die Abwasserabgabe als Lenkungsabgabe das Einleiten von Abwasser möglichst insgesamt reduzieren und insoweit insbesondere einen Anreiz bieten soll, in stärkerem Maße als bisher Kläranlagen zu bauen, den Stand der Abwasserreinigungstechnik zu verbessern, abwasserarme oder abwasserlose Produktionsverfahren zu entwickeln und einzusetzen sowie Güter, die nur abwasserintensiv hergestellt werden können, sparsamer zu verwenden,⁹⁸³ dienen die Verbandsbeiträge der Finanzierung der konkreten Abwasserbeseitigungsmaßnahmen der Verbände.⁹⁸⁴

Beide Abgabepflichten bestehen somit unabhängig voneinander; eine Derogation des Wasserverbandsrechts durch das AbwAG findet nicht statt.⁹⁸⁵ Dass beide Abgabepflichten demselben „Fernziel“ dienen, ist unschädlich; dem Gesetzgeber ist es grundsätzlich nicht verwehrt, ein und dasselbe rechtspolitische Ziel mit verschiedenen (gegebenenfalls kumulativ wirkenden) Mitteln zu erreichen.⁹⁸⁶ Im Übrigen wirken beide Abgabepflichten im Regelfall auch nicht kumulativ im eigentlichen Sinne: Die mit dem Verbandsbeitrag finanzierte Tätigkeit des Verbandes trägt vielmehr zur Verringerung der Abwasserabgabe bei: Je höher der Reinigungsaufwand des Verbandes und damit je höher der Verbandsbeitrag, umso niedriger ist die von dem Verband zu entrichtende und auf die Verbandsmitglieder umzulegende Abwasserabgabe.⁹⁸⁷ Verbandsbeitrag und Abwasserabgabe stehen somit gewissermaßen in einem Stufenverhältnis: Die Beitragsszahlung deckt die Kosten der durch den Verband vorgenommenen Reinigungsmaßnahmen, die Abwasserabgabe wird erhoben für die – nach den Klärmaßnahmen des Verbandes verbleibende – Schmutzfracht.

6.1.2 Wasserentnahmeentgeltgesetz

Auf der Grundlage des Wasserentnahmeentgeltgesetzes⁹⁸⁸ kann das Land gemäß 1 Abs. 1 WasEG ein Wasserentnahmeentgelt erheben für das Entnehmen, Zutagefordern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser sowie das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern. Das Wasserentnahmeentgelt steht selbstständig neben den Verbandsbeiträgen.

979 BT-Drs. 7/2272, S. 22; *Cosack*, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 40.

980 *Kloepfer*, VerwArch 1983, 201, 204; *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 257 f.; *Cosack*, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 40.

981 *Kloepfer*, VerwArch 1983, 201, 204.

982 *Kloepfer*, VerwArch 1983, 201, 204.

983 BT-Drs. 7/2272, S. 22; *Kloepfer*, VerwArch 1983, 201, 203 f.

984 Vgl. *Kloepfer*, VerwArch 1983, 201, 204; *Cosack*, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 40.

985 I. E. ebenso: *Kloepfer*, VerwArch 1983, 201, 205; *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 257 f.; *Cosack*, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 40.

986 *Kloepfer*, VerwArch 1983, 201, 204 f.; *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 258.

987 Vgl. *Löwer*, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 126.

988 Gesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern (Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen - WasEG), v. 27.01.2004, GV. NRW. 2004, 30, zuletzt geändert durch G. v. 09.12.2014 (GV. NRW. S. 884).

Auch eine verfassungsrechtliche unzulässige Doppelbelastung liegt nicht vor, wenn die Verbandsmitglieder wegen der Wasserentnahme zugleich Mitglied eines sondergesetzlichen Wasserverbandes sind und von diesem für Wasserbewirtschaftungs- und Reinigungsleistungen zu Verbandsbeiträgen herangezogen werden.

Der Wasserverbandsbeitrag legitimiert sich mit Blick auf die Leistung des Ruhrverbandes, die die Wasserentnahme abstrakt ermöglicht, und er dient der Deckung der dem Verband bei diesen Maßnahmen entstehenden Kosten; das Wasserentnahmementgelt schöpft bei einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung den in der Entnahme des Allgemeinguts Wasser liegenden konkreten Sondervorteil ab.⁹⁸⁹ Im Übrigen knüpft das Wasserentnahmementgelt an die konkrete Inanspruchnahme einer Leistung an, während der Verbandsbeitrag – auch wenn er im Einzelfall anhand der konkreten Entnahmemenge bemessen wird – grundsätzlich bereits für die Bereitstellung einer Leistung unabhängig von ihrer tatsächlichen Inanspruchnahme erhoben wird.⁹⁹⁰

6.1.3 Wasserhaushaltsgesetz und Landeswassergesetz NRW

Fraglich ist ferner, in welchem Verhältnis die Verbandsbeiträge zu den Abgaben nach dem WHG und dem LWG NRW stehen. Grundsätzlich zeigt bereits die mehrfache Bezugnahme sowohl im WHG (vgl. nur §§ 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 40 Abs. 1 S. 1 WHG) als auch im LWG (§§ 47a S. 4, 53 Abs. 1a, Abs. 5 S. 3, 54, 63, 65 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, Abs. 2, 66 Abs. 7, Abs. 10, 11, 69 Abs. 4 S. 4, 87 Abs. 3, 91 Abs. 3, 92 Abs. 1 S. 1, 92 Abs. 2 S. 1, 2, 119, 152 Abs. 1 Nr. 3, 170) auf die Wasserverbände, dass diese das Wasserverbandsrecht nicht derogieren, sondern sich der Verbände vielmehr bedienen wollen, um vorhandene Strukturen zur Erreichung der in WHG und LWG vorgegebenen gesetzlichen Vorgaben zu nutzen.⁹⁹¹

Hinsichtlich des Verhältnisses der einzelnen Abgabepflichten ist danach zu unterscheiden, ob der Wasserverband nach dem materiellen Wasserrecht selbst Gläubiger der jeweiligen Umlage ist oder ob deren Aufkommen einer anderen Körperschaft zusteht. Im erstgenannten Fall räumt das LWG dem Verband im Regelfall Ermessen dahingehend ein, ob er die Kosten nach der jeweiligen wasserrechtlichen Regelung oder aber seinen eigenen verbandsrechtlichen Vorschriften auf seine Mitglieder umlegen will. Dies gilt etwa für die Umlage des Aufwands für den Ausgleich der Wasserführung (§ 88 Abs. 1 S. 3 LWG), für die Gewässerunterhaltung (§ 92 Abs. 2 S. 2 LWG) sowie für den Gewässerausbau (§ 89 Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 88 Abs. 1 S. 3 bzw. § 89 Abs. 3 S. 2 i.V.m. § 92 Abs. 2 S. 2 LWG). Im zweitgenannten Fall hingegen besteht die Möglichkeit einer echten Doppelbelastung. Daher ordnet § 25 Abs. 3 S. 1 LippeVG an, dass Beiträge, die einem Benutzer für die Benutzung eines Gewässers nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 WHG a. F. (§ 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG n. F.), § 24 Abs. 2 LWG auferlegt worden sind oder auferlegt werden, als Leistung zu den Beiträgen des Benutzers als Mitglied des Verbandes gelten. In diesem Fall ist also eine Anrechnung gesetzlich ausdrücklich vorgesehen.

6.1.4 Kommunale Gebühren

Soweit Gemeinden Mitglieder der Wasserverbände sind, legen sie den auf sie entfallenden Verbandsbeitrag (teilweise) mittels einer Abwälzungsgebühr gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 KAG auf

⁹⁸⁹ OVG NRW, Urt. v. 18.08.2009, Az.: 9 A 1497/08, juris Rn. 32 (zum RuhrVG); *Cosack*, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 44.

⁹⁹⁰ OVG NRW, Urt. v. 18.08.2009, Az.: 9 A 1497/08, juris Rn. 33 ff. (zum RuhrVG); *Cosack*, in: Reinhardt/Hasche, WVG, § 30 Rn. 44.

⁹⁹¹ *Rapsch*, Wasserverbandsrecht, Rn. 259.

diejenigen Personen um, die im Gemeindegebiet die Einrichtungen und Anlagen des Verbandes in Anspruch nehmen oder denen der Verband durch seine Einrichtungen, Anlagen und Maßnahmen Vorteile gewährt.

Erfüllt eine solche Person selbst die Mitgliedschaftsvoraussetzungen des Verbandes, indem sie insbesondere die Mindestbeitragsschwelle erreicht, und wird sie daher unmittelbar zu Verbandsbeiträgen herangezogen, so käme es zu einer echten Doppelbelastung, wenn dieses Mitglied auch noch eine Abwälzungsgebühr an die Gemeinde entrichten müsste. Dem steht jedoch die Vorschrift des § 7 Abs. 1 S. 4 KAG entgegen, die anordnet, dass von den Abgabepflichtigen keine Gebühren erhoben werden dürfen, soweit sie selbst von dem Verband für die Inanspruchnahme seiner Einrichtungen und Anlagen oder für die von ihm gewährten Vorteile zu Verbandslasten oder Abgaben herangezogen werden. „Soweit“ meint dabei nach Sinn und Zweck nicht die Höhe der im Einzelfall von den Abgabepflichtigen zu zahlenden Verbandsbeiträge, sondern Art und Umfang der Inanspruchnahme von Einrichtungen oder Vorteilen des Verbandes. Wird beispielsweise der Eigentümer eines an die gemeindliche Kanalisation geschlossenen Grundstücks als Mitglied eines Verbandes für die Abwasserreinigung oder den Abwassertransport zu Verbandsbeiträgen herangezogen, darf der auf ihn entfallende Gebührensatz nicht den Anteil an Verbandslasten der Gemeinde enthalten, der auf die Abwasserreinigung oder den Abwassertransport entfällt.⁹⁹² Nicht etwa sind lediglich die Verbandsbeiträge des einzelnen Gebührenpflichtigen für die Abwasserreinigung von der für ihn errechneten Gebühr abzuziehen, so dass er noch die mögliche Differenz schulden würde.⁹⁹³ § 7 Abs. 2 KAG sieht schließlich eine Sonderregelung für den Fall vor, dass verbandliche und gemeindliche Anlagen eine technische Einheit bilden.⁹⁹⁴

6.2 Doppelmitgliedschaft in mehreren Verbänden

Zwar ist es möglich, dass eine natürliche oder juristische Person zugleich Mitglied in mehreren Verbänden ist, dies zum einen, wenn es etwa in den Gebieten mehrerer Verbände über Grundstückseigentum verfügt oder Unternehmensstandorte betreibt, zum anderen aber auch, wenn etwa ein und dasselbe Grundstück von den Maßnahmen verschiedener Verbände profitiert oder verschiedenen Verbänden Kosten entstehen. Weil jedoch der Beitragsmaßstab ausschließlich an die Kosten anknüpft, die von dem Mitglied auf Seiten des jeweiligen Verbandes verursacht worden sind, sowie an die Vorteile, die kausal auf die Tätigkeit des jeweiligen Verbandes zurückzuführen sind, ist rein rechtlich eine klare Trennlinie vorgegeben. Kosten, die das Mitglied auf Seiten eines anderen Wasserverbandes verursacht, oder Vorteile des Mitglieds, die auf die Tätigkeit eines anderen Wasserverbandes zurückzuführen sind, dürfen bei der Beitragsveranlagung nicht berücksichtigt werden.⁹⁹⁵

992 OVG NRW, Urt. v. 01.02.1988, Az.: 2 A 1883/80, NWVBl. 1988, 308, 310; OVG NRW, Urt. v. 18.03.1996, Az.: 9 A 384/93, NWVBl. 1997, 29; *Grünwald*, in: Driehaus, KAG, § 7 Rn. 13.

993 OVG NRW, Urt. v. 01.02.1988, Az.: 2 A 1883/80, NWVBl. 1988, 308, 310; OVG NRW, Urt. v. 18.03.1996, Az.: 9 A 384/93, NWVBl. 1997, 29; *Grünwald*, in: Driehaus, KAG, § 7 Rn. 13.

994 Vgl. hierzu näher *Grünwald*, in: Driehaus, KAG, § 7 Rn. 14 ff.

995 Dies schließt jedoch nicht aus, dass im Einzelfall die Ermittlung des Vorteils- und Kostenverhältnisses – rein tatsächlich – nicht unerhebliche Schwierigkeiten bereiten kann.

Stichwortverzeichnis

- Abgabe eigener Art 17
Abwasserabgabengesetz 181
Abwasserbeseitigung 39
Aggerverband 2
Alternativkostenhypothese 122
Anlage 51
Annexaufgabe 40
Äquivalenzprinzip 21
Äquivalenztheorie 61
Aufgaben 31
Aufgabenbezug 102
Auftrag 42
- Bedeutung
– der Verbände 9
Beitrag 13
Beitragsgruppe 88
Beitragsschuldner 45
Belastungskumulationen 181
Bergwerk 46
Bergwerkseigentum 46
Bestimmtheit 86
Bewässerung 37
Bewilligung 46
- Doppelmitgliedschaft 184
- Eigenkapitalverzinsung 44
Emschergenossenschaft 2
Entwässerung 37
Erbbauberechtigter 51
Erfolgsplan 138
Erftverband 2
Erleichterung einer Pflicht 105
Erschweren 68
- Gebühr 12
Gefahrenabwehr 63
Gemeinde 45
Genossenschaft 4
Geschichte 5
- Gesetzeskonkurrenzen 181
Gewässerausbau 38
Gewässerunterhaltung 32
Gewerbliches Unternehmen 53
Gleichheitssatz 25
Grundstückseigentum 51
Grundwasserstand 36
- Haushalts- und Wirtschaftsführung 43
Hochwasserabfluss 38
- Kalkulatorische Kosten 165
Kausalität 59, 102
Klärschlamm 40
Kommunale Gebühren 183
Körperschaft 3
Kosten 107
Kostenbegriff 108
Kreis 46
Kreisangehörige Stadt 45
Kreisfreie Stadt 45
- Land NRW 45
Landeswassergesetz 183
LINEG 2
Linksniederrheinische Entwässerungsgenos-
senschaft 2
Lippeverband 2
- Marktpreis 122
Mindestbeitragshöhe 69
Mittelbar 103
- Nachlaufende Beitragsveranlagung 152
Nachteilige Veränderung 109
Neue Formel 25
Niersverband 2
- Pflicht 42

Stichwortregister

- Prinzipien der Beitragserhebung 21
Publikation 81
Publikationszweck 82

Quantifizierbarkeit 121

Rechtfertigungsbedarf 17
Rechtsnatur der Veranlagungsregeln 74
Rechtsnatur des Beitrags 11
Reinvorteil
– Mitgliedschaftsregelung 55
Rohvorteil
– Mitgliedschaftsregelung 57
Rückführung 36
Ruhrverband 2

Selbsthilfe 23
Solidaritäts- oder Genossenschaftsprinzip 22
Solidarprinzip 92
Sonderabgabe 15
Sondergesetzlicher Wasserverband 2
Sonderinteressen 151
Spitzabrechnung 92
Steuer 11
Störerhaftung 63
Subsidiaritätsklausel 43

Übernahme einer Pflicht 104
Unterhaltungslast 32

Veranlagungsgrundsätze 73

Veranlagungsregeln 73
Veranlagungsrichtlinien 73
Verbandsmitglied 45
Verbindlichkeit 42
Verfassungsrechtliche Rechtfertigung 17
Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 24
Verkehrsanlage 51
Vermögensplan 151
Verteilungsmaßstab 99
Verursachen 61
Vorbehalt des Gesetzes 86
Vorteilsbegriff 100
Vorzugslast 12

Wahrscheinlichkeitsmaßstab 123
Wasserentnahmegerichtsgesetz 182
Wasserentnehmer 71
Wasserführung 38
Wassergütewirtschaft 39
Wasserhaushaltsgesetz 183
Wassermengenwirtschaft 37
Wasserrahmenrichtlinie 30
Wasserverband Eifel-Rur 2
Wasserverbandsgegesetz 1
Willkürformel 25
Willkürverbot 115
Wupperverband 2
WVG 1

Zustellung 69
Zweckverband 3