

LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT



Verkündet am:
Dienstag, den 30. Juni 2015
Justizamtsinspektorin Schröter,
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Landesverfassungsgerichts

I M N A M E N D E S V O L K E S

U R T E I L

in dem
Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 3/14

1. der **Landeshauptstadt Magdeburg**,
vertreten durch den Oberbürgermeister, [...]
2. der **Stadt Möckern**, vertreten durch den Bürgermeister, [...]
3. der **Stadt Gommern**, vertreten durch den Bürgermeister, [...]

Beschwerdeführerinnen,

Verfahrensbevollmächtigte:[...]

w e g e n

des Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 21.03.2013

Das Landesverfassungsgericht hat durch seinen Präsidenten Schubert als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Gemmer, Dr. Eckert, Franzkowiak, Buchloh, Dr. Stockmann und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 12.05.2015 für Recht erkannt:

Art. 2 Nr. 17 des Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 21.03.2013 (GVBl. S. 116) ist mit Art. 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt insoweit unvereinbar, als er hinsichtlich der Verwaltungskosten keine Kostendeckungsregelung für die den Beschwerdeführerinnen übertragene Aufgabe der vermittelnden Veranlagung enthält.

Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben. Das Land hat den Beschwerdeführerinnen ein Viertel der außergerichtlichen Kosten zu erstatten.

T a t b e s t a n d

Die Beschwerdeführerinnen wenden sich gegen Art. 2 Nr. 17, 18, 19a und 42 des Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 21.03.2013 (GVBl. S. 116) – nachfolgend: WG LSA ÄndG 2013 –, welche die Gewässerunterhaltung betreffen.

Nach § 53 Abs. 1 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt vom 16.03.2011 (GVBl. S. 492) – WG LSA – obliegt die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung dem Land, soweit nicht dem Bund die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen obliegt und soweit nicht in einer Entscheidung nach § 62 Abs. 2 Abweichendes festgelegt wird. Gemäß § 54 Abs. 1 S. 1 WG LSA obliegt die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung den in der Anlage 2 genannten Unterhaltungsverbänden, soweit sich nicht aus den §§ 58, 61 und 62 Abs. 1 oder einer Entscheidung nach § 62 Abs. 2 etwas anderes ergibt. Nach § 54 Abs. 3 S. 1 WG LSA in der Fassung des WG LSA ÄndG 2013 sind Mitglieder dieser Verbände die Gemeinden im jeweiligen Niederschlagsgebiet, die nicht einer Verbandsgemeinde angehören, und die Verbandsgemeinden im jeweiligen Niederschlagsgebiet (Verbandsmitglieder). Gemäß § 4 Abs. 1 WG LSA sind Gewässer erster Ordnung die Gewässer, die entweder Binnenwasserstraßen im Sinne des Bundeswasserstraßengesetzes sind (Nr. 1) oder wegen ihrer erheblichen wasserwirtschaftlichen Bedeutung in dem anliegenden Verzeichnis (Anlage 1) aufgeführt sind (Nr. 2). Nach § 5 WG LSA sind Gewässer zweiter Ordnung die nicht zur ersten Ordnung gehörenden Gewässer.

Art. 2 Nr. 17 WG LSA ÄndG 2013, der nach Art. 4 Abs. 3 S. 2 WG LSA ÄndG 2013 am 01.01.2015 in Kraft getreten ist, betrifft § 56 Abs. 1 WG LSA, der in der vorherigen Fassung vom 16.03.2011 folgenden Wortlaut hatte:

Ist eine Gemeinde Mitglied eines Unterhaltungsverbandes, kann sie, soweit sie sich nicht für eine andere Art der Finanzierung entscheidet, die Verbandsbeiträge für Grundstücke, die nicht im Eigentum der Gemeinde stehen, vorrangig auf die Eigentümer, Erbbauberechtigten oder ersatzweise auf die Nutzer der im Gemeindegebiet gelegenen, zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücke umlegen. Dabei sind die Vorschriften über den Flächenbeitrag und den Erschwernisbeitrag sowie über die beitragsfreien Flächen entsprechend anzuwenden. Die Satzung kann eine Mindestumlage bis zur Höhe des Flächenbeitrages für einen Hektar festlegen.

Mit Art. 2 Nr. 17 WG LSA ÄndG 2013 erhielt die Vorschrift nunmehr folgende Fassung:

Ist eine Gemeinde, die nicht einer Verbandsgemeinde angehört, oder eine Verbandsgemeinde Mitglied eines Unterhaltungsverbandes, kann sie, soweit sie sich nicht für eine andere Art der Finanzierung entscheidet, die Verbandsbeiträge für Grundstücke, die nicht im Eigentum der Gemeinde oder der Verbandsgemeinde stehen, einschließlich der Kosten, die der Unterhaltungsverband an das Land abzuführen hat, vorrangig auf die Eigentümer, Erbbauberechtigten oder ersatzweise auf die Nutzer der im Gemeindegebiet oder im Verbandsgemeindegebiet gelegenen, zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücke umlegen. Dabei sind der Flächenbeitrag auf alle Grundstücke nach Satz 1 und der Erschwernisbeitrag zusätzlich auf die Grundstücke nach Satz 1, die nicht der Grundsteuer A unterliegen oder durch Satzung nach Satz 3 ausgenommen sind, zu ermitteln und zu verteilen; die Umlage erfolgt jeweils entsprechend § 55 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 nach dem Verhältnis der Fläche. Aufgrund einer Satzung der Gemeinde oder der Verbandsgemeinde dürfen solche Grundstücke von der Umlage des Erschwernisbeitrages ausgenommen werden, deren Flächen unwesentlich versiegelt sind, die für gemeinnützige oder mildtätige Zwecke genutzt werden und deren Nutzung und Finanzierung in keinem öffentlich-rechtlichen Zusammenhang stehen.

Art. 2 Nr. 18 WG LSA ÄndG 2013, der nach Art. 4 Abs. 3 S. 2 WG LSA ÄndG 2013 ebenfalls am 01.01.2015 in Kraft getreten ist, betrifft den nach § 56 WG LSA eingefügten § 56a, der folgenden Wortlaut hat:

(1) Für Grundstücke, die nicht in Bundeswasserstraßen oder in Gewässer zweiter Ordnung entwässern, erstattet der örtlich zuständige Unterhaltungsverband dem Land die Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung, soweit die Kosten dem jeweiligen Verbandsgebiet zuzuordnen sind.

(2) Der Kostensatz für die Erstattung nach Absatz 1 ergibt sich aus dem jeweiligen Flächenbeitrag und Erschwernisbetrag, den der Unterhaltungsverband nach Maßgabe des § 55 Abs. 3 für die Flächen, die in die Gewässer zweiter Ordnung entwässern, ermittelt. Die Höhe der Ko-

stenerstattung errechnet sich aus der Summe der Multiplikation des Flächenbeitrages nach Satz 1 mit den Flächen, die in die Gewässer erster Ordnung entwässern, und der Multiplikation des Erschwernisbeitrages nach Satz 1 mit der Einwohnerzahl auf diesen Flächen. Das Land erstattet dem Unterhaltungsverband die Verwaltungskosten, die dem Unterhaltungsverband bei der Ermittlung und Erhebung der Verbandsbeiträge entstehen und die den Flächen, die nicht zum Niederschlagsgebiet eines Gewässers zweiter Ordnung gehören, zuzuordnen sind.

(3) Die Kosten werden durch den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt je Jahr in Rechnung gestellt. Die Unterhaltungsverbände teilen dem Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt spätestens zum 30. Januar für das laufende Jahr den Kostensatz nach Absatz 2 Satz 1 mit.

(4) Hinsichtlich der Überlassung der für die Heranziehung zu den Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung erforderlichen Geobasisdaten und die Erteilung von Nutzungsrechten und Genehmigungen gilt § 55 Abs. 3a entsprechend.

Art. 2 Nr. 19 a) WG LSA ÄndG 2013, der nach Art. 4 Abs. 3 S. 1 WG LSA ÄndG 2013 am 31.03.2013 in Kraft getreten ist, betrifft § 64 Abs. 1 WG LSA, der in der vorherigen Fassung folgenden Wortlaut hatte:

Erhöhen sich die Kosten der Unterhaltung, weil ein Grundstück in seinem Bestand besonders gesichert werden muss oder weil eine Anlage im oder am Gewässer sie erschwert, so hat der Eigentümer des Grundstücks oder der Anlage die Mehrkosten zu ersetzen. Dazu ist auch verpflichtet, wer die Unterhaltung durch Einleiten oder Einbringen von Stoffen erschwert. Der Unterhaltungspflichtige hat die Mehrkosten nachzuweisen und geltend zu machen; § 89 findet keine Anwendung. Der Unterhaltungspflichtige kann statt der tatsächlichen Mehrkosten jährliche Leistungen entsprechend den durchschnittlichen Mehrkosten, die durch Erschwernisse gleicher Art verursacht werden, verlangen. Eine annähernde Ermittlung der Mehrkosten genügt. Die Unterhaltungsverbände weisen die Höhe und die Ermittlung der Mehrkosten im Haushaltsplan aus.

Mit Art. 2 Nr. 19 a) WG LSA ÄndG 2013 erhielt die Vorschrift nunmehr folgende Fassung:

Erhöhen sich die Kosten der Unterhaltung, weil ein Grundstück in seinem Bestand besonders gesichert werden muss oder weil eine Anlage im oder am Gewässer sie erschwert, so hat der Eigentümer des Grundstücks oder der Anlage die Mehrkosten zu ersetzen. Dazu ist auch verpflichtet, wer die Unterhaltung durch Einleiten oder Einbringen von Stoffen erschwert. Der Unterhaltungspflichtige hat die Mehrkosten nachzuweisen und zu erheben; § 68 findet keine Anwendung. Mehrkosten werden durch den Unterhaltungspflichtigen mit Verwaltungsakt erhoben. Ein Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung entfällt. Eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung. Zu den Mehrkosten der Unterhaltung gehören auch die zur Ermittlung der Mehrkosten aufgewendeten Verwaltungskosten. Die Verwaltungskosten dürfen

15 v. H. der Mehrkosten nicht übersteigen. Der Unterhaltungspflichtige kann statt der tatsächlichen Mehrkosten jährliche Leistungen entsprechend den durchschnittlichen Mehrkosten, die durch Erschwernisse gleicher Art verursacht werden, erheben. Eine annähernde Ermittlung der Mehrkosten genügt. Die Unterhaltungsverbände weisen die Höhe und die Ermittlung der Mehrkosten im Haushaltsplan aus. Die Unterhaltungsverbände führen und pflegen ein Verzeichnis über die Grundstücke, Anlagen, Einleitungen und Einbringungen, die Mehrkosten verursachen. Die Geltendmachung von Mehrkosten kann unterbleiben, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird, oder wenn die Kosten der Einziehung einschließlich der Festsetzung außer Verhältnis zu dem Betrag stehen. Davon ist grundsätzlich auszugehen, wenn der Betrag 30 Euro unterschreitet. Die nicht geltend gemachten Mehrkosten sind beitragsfähig.

Art. 2 Nr. 42 WG LSA ÄndG 2013, der nach Art. 4 Abs. 3 S. 2 WG LSA ÄndG 2013 wiederum am 01.01.2015 in Kraft getreten ist, betrifft die Anlage 1 zu § 4 Abs. 1 Nr. 2 WG LSA (Verzeichnis der Gewässer mit erheblicher Bedeutung für die Wasserwirtschaft – Teil Fließgewässer).

Im Bereich der Beschwerdeführerin zu 1 gibt es nach deren Angaben insgesamt Gewässerläufe mit 145,6 km Länge, zu denen sowohl Gewässer erster als auch zweiter Ordnung gehören. Die Faule Renne von der Einmündung des Grabens Lindenweiler bis zur Mündung in die Schrote, die östlich der Elbe liegende Furtlake von der Straße „An der Lake“ einschließlich Rohrstau bis zur Mündung in Umflutehle, die Große Sülze von der Bundesstraße B 1 bis zur Mündung in die Schrote, die Klinke von unterhalb der Brücke Halberstädter Chaussee sowie die (Kleine) Sülze von unterhalb der Brücke Rote Mühle bis zur Mündung in die Elbe waren in der Anlage 1 zu § 4 Abs. 1 Nr. 2 WG LSA in der bisherigen Fassung vom 16.03.2011 unter den Nummern 23, 31, 37, 53 und 102 und damit als Gewässer erster Ordnung erfasst. In der Anlage 1 in der durch Art. 2 Nr. 42 WG LSA ÄndG 2013 geänderten Fassung sind sie dagegen auf gesamter Länge nicht mehr enthalten.

Im Bereich der Beschwerdeführerin zu 2 fließt die Ehle, von der in Nr. 15 der Anlage 1 zu § 4 Abs. 1 Nr. 2 WG LSA in der bisherigen Fassung vom 16.03.2011 der 28,8 km lange Abschnitt vom Ablauf der Fischteiche bis zur Mündung in die Umflutelbe einschließlich der Nebenarme Alte Ehle Möckern und Alte Ehle Gommern als Gewässer erster Ordnung erfasst war, der teilweise im Gebiet der Beschwerdeführerin zu 2 liegt. In der Anlage 1 in der durch Art. 2 Nr. 42 WG LSA ÄndG 2013 geänderten Fassung wird dagegen unter Nr. 13 nur noch der 11,2 km lange Abschnitt von unterhalb der Straßenbrücke Zerbster Straße in der Ortslage Dannigkow der Stadt Gommern (Beschwerdeführerin zu 3) oberhalb des Pegels bis zur Mündung in die Umflutelbe erfasst, der nicht mehr im Gebiet der Beschwerdeführerin zu 2

liegt. Ferner fließt im Stadtgebiet der Beschwerdeführerin zu 2 die Ihle, von der in der Anlage 1 zu § 4 Abs. 1 Nr. 2 WG LSA in der bisherigen Fassung vom 16.03.2011 in Nr. 47 der 27,6 km lange Abschnitt vom Durchlass Rießdorfer Mühle bis zur Mündung in den Elbe-Havel-Kanal einschließlich Hochwasserentlaster Burg als Gewässer erster Ordnung erfasst war, der teilweise im Gebiet der Beschwerdeführerin zu 2 liegt. In der Anlage 1 in der durch Art. 2 Nr. 42 WG LSA ÄndG 2013 geänderten Fassung wird dagegen unter Nr. 34 nur noch der 11,8 km lange Abschnitt von der Einmündung in den Kammerforthgraben bis zur Mündung in den Elbe-Havel-Kanal einschließlich Hochwasserentlaster Burg erfasst, der nicht mehr im Gebiet der Beschwerdeführerin zu 2 liegt.

Im Bereich der Beschwerdeführerin zu 3 fließt die Postrine, von der in Nr. 77 der Anlage 1 zu § 4 Abs. 1 Nr. 2 WG LSA in der bisherigen Fassung vom 16.03.2011 der 10,3 km lange Abschnitt vom Abzweig Verbindungsgraben Menz bis zur Mündung in die Umflutehle als Gewässer erster Ordnung erfasst war, der teilweise im Gebiet der Beschwerdeführerin zu 3 liegt. In der Anlage 1 in der durch Art. 2 Nr. 42 WG LSA ÄndG 2013 geänderten Fassung wird dagegen in Nr. 57 nur noch der 2,3 km lange Abschnitt von unterhalb der Straßenbrücke B 1 bei Gerwisch bis zur Mündung in die Umflutelbe erfasst, der nicht mehr im Gebiet der Beschwerdeführerin zu 3 liegt.

Am 30.03.2014 haben die Beschwerdeführerinnen kommunale Verfassungsbeschwerde gegen Art. 2 Nr. 17, 18, 19a und 42 WG LSA ÄndG 2013 erhoben und zur Begründung ausgeführt:

Die kommunalen Verfassungsbeschwerden seien zulässig.

Insbesondere seien die Beschwerdeführerinnen beschwerdefähig. Die Mitgliedschaft in Unterhaltungsverbänden wirke sich auf ihre Beteiligtenfähigkeit nicht aus. Gemeinden seien auch dann beschwerdefähig, wenn sie in Verbänden organisiert seien und staatliche Maßnahmen sich über den Verband hinaus mittelbar auf sie auswirkten. Dies sei hier der Fall, weil sie gemäß § 28 des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände (WVG) i.V.m. § 55 Abs. 1 WG LSA verpflichtet seien, den Unterhaltungsverbänden, deren Mitglieder sie sind, Beiträge zu leisten. Damit seien sie jedenfalls mittelbar durch die Aufgabenausweitung gemäß Art. 2 Nr. 42 WG LSA ÄndG 2013 betroffen. Im Übrigen seien sie hinsichtlich der Umlagefähigkeit der Verbandsbeiträge auf die Grundstückseigentümer sogar unmittelbar betroffen. Anderenfalls würde eine Rechtsschutzlücke existieren, die dazu führen würde, dass von

der Neuregelung betroffene Gemeinden ohne effektiven Rechtsschutz wären, zumal die Unterhaltungsverbände zur Erhebung von Kommunalverfassungsbeschwerden nicht berechtigt seien.

Sie seien auch beschwerdebefugt; denn sie seien selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffenen Rechtsnormen in ihrem Selbstverwaltungsrecht, und zwar in ihrer Finanzhoheit nach Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 Abs. 3 LVerf, verletzt. Die direkte Betroffenheit entfalle nicht dadurch, dass die Aufgabe der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung kraft Gesetzes den Unterhaltungsverbänden obliege. In der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes sei anerkannt, dass auch bei Kommunen, bei denen die fraglichen Aufgaben nicht von ihnen selbst, sondern beispielsweise von Verwaltungsgemeinschaften wahrgenommen worden seien, eine Verletzung in ihrem eigenen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 87 LVerf in Betracht komme. Zwar seien die Unterhaltungsverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts selbst rechtsfähig. Auch sei ihnen die Aufgabe der Unterhaltung von Gewässern als eigene Aufgabe zugewiesen, und sie finanzierten diese Aufgabe selbst, während die Verbandsmitglieder gemäß § 28 WVG verpflichtet seien, dem Verband Beiträge zu leisten, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sei. Daraus folge aber nicht, dass die Beschwerdeführerinnen nicht in eigenen Rechten verletzt sein könnten. Zum einen sei der einfachgesetzlichen eine verfassungsrechtliche Betrachtung gegenüber zu stellen, die von der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Landesverfassung und der Errichtung von rechtsfähigen Unterhaltungsverbänden als andere Körperschaften des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 87 Abs. 5 LVerf ausgehe, die für die Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben gegenüber ihren Mitgliedern durch Gesetz gebildet worden seien. Ebenso wie die Verwaltungsgemeinschaften nach der Systematik der Landesverfassung nicht als Gemeindeverbände zu qualifizieren und deshalb auch nicht von der Selbstverwaltungsgarantie erfasst seien, treffe dies auf Unterhaltungsverbände zu. Auch sie seien keine Gebietskörperschaften. Sie dienten aber letztlich der gemeinsamen Durchführung der hoheitlichen Aufgabe der Gewässerunterhaltung auf dem jeweiligen Gebiet der Gemeinden, die Zwangsmitglieder des Unterhaltungsverbandes seien. Unabhängig davon, ob es sich um eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises handele oder um eine Angelegenheit der wasserwirtschaftlichen Daseinsvorsorge, die im örtlichen Wirkungskreis der Gemeinde wurzele, habe der Landesgesetzgeber nach wie vor die Aufgabe der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung den Unterhaltungsverbänden als rechtlich selbständigen und eigenständig demokratisch legitimierten Verwaltungsträgern zugewiesen und damit dem gemeindlichen örtlichen Wirkungskreis vollständig entzogen. Daran habe sich allein durch die

gesetzliche Änderung, dass die Verbandsmitglieder gemäß § 54 Abs. 3 S. 9 WG LSA bei der Ausübung der Mitgliedschaftsrechte keiner Zweckmäßigkeitkontrolle unterliegen, nichts geändert. Mitglieder der Unterhaltungsverbände seien gleichwohl nach § 54 Abs. 3 S. 1 WG LSA nur die Gemeinden im jeweiligen Niederschlagsgebiet, die nicht einer Verbandsgemeinde angehören, und die Verbandsgemeinden im jeweiligen Niederschlagsgebiet, nicht dagegen die Eigentümer der im jeweiligen Niederschlagsgebiet liegenden Grundstücke. Es handle sich insoweit um eine besondere Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Durch die Mitgliedschaft in den Unterhaltungsverbänden werde die Zusammenarbeit der Kommunen in den Unterhaltungsverbänden erzwungen, und zwar mit der Folge, dass ein Finanzierungsverbund der Mitgliedsgemeinden entstehe, der die Selbstfinanzierung des Zweckverbandes gewährleisten solle und der auf dem Gedanken des Ausgleichs der bestimmungsgemäßen Aufwendungen durch eine Umlage auf die Mitgliedsgemeinden beruhe. Vor diesem Hintergrund seien die Beschwerdeführerinnen als Mitglieder der Unterhaltungsverbände deshalb direkt betroffen, weil die Unterhaltungsverbände ihre jeweiligen Mitgliedsgemeinden wegen der neuen Aufgaben mit höheren Umlagen belasteten. Was das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 14.09.2004 (LVG 7/03) bei einer höheren Umlagebelastung von Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften als mögliche unmittelbare Betroffenheit angesehen habe, müsse auch im vorliegenden Fall der Erhöhung der Umlagebelastung auf die Verbandsmitglieder eines Unterhaltungsverbandes gelten. Unabhängig davon sei in verfassungsrechtlicher Hinsicht zu beachten, dass es in jedem Falle zu Beschränkungen der gemeindlichen Gestaltungsfreiheit komme, und zwar gerade auch außerhalb des eigenen Wirkungskreises. Betroffen sei insbesondere die Finanzhoheit, die sich zwar zunächst auf alle von den Gemeinden freiwillig wahrgenommenen Aufgaben beziehe, sich zudem aber auch auf die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die übertragenen staatlichen Aufgaben erstrecke. Zudem seien die Gemeinden für ihr gesamtes Haushaltsgebaren den Bürgern und dem Staat gegenüber selbst verantwortlich. Träger der Finanzhoheit seien aber nur die Gemeinden und Landkreise. Nur sie würden deshalb auch durch Art. 87 Abs. 3 LVerf geschützt. Würde man im Hinblick auf das Konnexitätsprinzip des Art. 87 Abs. 3 LVerf auf den Aufgabenvollzug durch die Unterhaltungsverbände abstellen, würde diese Norm leerlaufen. Es könnten staatliche Aufgaben bzw. deren Finanzierung über die Unterhaltungsverbände auf die Gemeinden verlagert oder Selbstverwaltungsaufgaben zur Pflicht gemacht werden, ohne dass der Schutzmechanismus des Art. 87 Abs. 3 LVerf eingreife. Die Unterhaltungsverbände seien keine „Träger“ des Rechts, abgesehen davon, dass sie wegen der Möglichkeit der Refinanzierung über Verbandsbeiträge von den Mitgliedsgemeinden nicht beeinträchtigt wären.

Auch wenn die Umlagen der Unterhaltungsverbände erhöht würden, läge jedenfalls keine eigene Verletzung durch das Änderungsgesetz vor.

Die Beschwerdeführerinnen seien auch unmittelbar durch das Änderungsgesetz betroffen. Die in Art. 2 Nm. 17, 18, 19 a) und 42 enthaltenen Vorgaben des Gesetzgebers bedürften keiner Umsetzung durch weitere Hoheitsakte wie etwa Rechtsverordnungen oder Bescheide. Dies gelte nicht nur in Bezug auf die Umstufung von Gewässern erster Ordnung zu Gewässern zweiter Ordnung, sondern auch hinsichtlich der Beschränkungen der Umlegung der von den Beschwerdeführerinnen zu tragenden Verbandsbeiträge auf die einzelnen Grundstückseigentümer.

Die kommunalen Verfassungsbeschwerden seien auch begründet. Durch die angegriffenen Normen seien sie in ihrem durch Art. 2 Abs. 3 sowie Art. 87 Abs. 3 LVerf verbürgten Recht auf kommunale Selbstverwaltung beeinträchtigt. Mit ihnen werde in unzulässiger Weise in die Finanzhoheit eingegriffen.

Dies gelte insbesondere für die Umstufung von Gewässern erster Ordnung in Gewässer zweiter Ordnung durch Art. 2 Nr. 42 WG LSA ÄndG 2013 und die daraus resultierenden Kostenfolgen. Damit würden den Unterhaltungsverbänden, deren Zwangsmitglieder die Beschwerdeführerinnen seien und die mit ihren Verbandsbeiträgen die Unterhaltungsverbände zu finanzieren hätten, Aufgaben nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf übertragen, ohne eine ausreichende Kostenregelung nach Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf vorzusehen. Dies führe zu einer Mehrbelastung nach Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf, die nicht ausgeglichen werde.

Bei der Umstufung handele es sich um eine Aufgabenübertragung im Sinne von Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf, auch wenn sich an der generellen Zuständigkeit für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung durch das Land einerseits und die Unterhaltung für Gewässer zweiter Ordnung durch die Unterhaltungsverbände andererseits nichts geändert habe. Zwar habe der Landesgesetzgeber die Aufgabe der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung bereits 1991 den Unterhaltungsverbänden als rechtlich selbständigen und eigenständig demokratisch legitimierten Verwaltungsträgern zugewiesen und damit zugleich dem gemeindlichen örtlichen Wirkungskreis vollständig entzogen. Gleichzeitig habe er den Unterhaltungsverbänden zum Zweck der Wahrnehmung der Unterhaltungspflicht ein originäres, gesetzlich begründetes Selbstverwaltungsrecht eingeräumt. Auch seien die Kommunen nicht im Hinblick auf die eigenen Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sondern nur

stellvertretend für die Grundstückseigentümer Mitglieder in den Unterhaltungsverbänden. Vor dem Hintergrund, dass in Sachsen-Anhalt das zweistufige Finanzierungssystem gelte, könne es jedoch nicht darauf ankommen, dass durch die Umstufungsentscheidung des Landesgesetzgebers zunächst nicht die Gemeinden mit zusätzlichen Aufgaben belastet werden sollen, sondern die Unterhaltungsverbände. Aufgrund der unmittelbaren Auswirkungen auf die Gemeinden auf der ersten Stufe des zweistufigen Finanzierungssystems und der Verpflichtung der Gemeinden zur Beitragszahlung, mit der sie zur (Vor-)Finanzierung der Gewässerunterhaltung belastet seien, bestehe die Möglichkeit, dass aufgrund von Umstufungsentscheidungen des Landesgesetzgebers und damit einhergehender Aufgabenerweiterung bei den Unterhaltungsverbänden Belastungen für die gemeindlichen Haushalte entstehen und sich infolge dessen ein Eingriff in ihre verfassungsrechtlich geschützte finanzielle Eigenverantwortung ergeben könnte.

Werde aber gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf eine neue Aufgabe übertragen, so bedürfe es nach Satz 2 dabei gleichzeitig einer Kostendeckungsregelung. Diese Norm gebiete dem Gesetzgeber in der Regel, bei einer Aufgabenverlagerung die Kosten nachvollziehbar zu ermitteln. Dabei sei es ausreichend, aber auch geboten, die mutmaßlichen Kosten aufgrund verlässlicher Daten prognostisch zu schätzen. Der Gesetzgeber könne dem Schutzgebot des Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf nur nachkommen, wenn die Regelung über die Kostendeckung für die Kommunen erkennbar und nachprüfbar sei. Dabei seien die Kosten nachvollziehbar zu ermitteln und für die Kommunen sichtbar zu machen, in welcher Höhe sie an der Deckung der Kosten beteiligt werden. Die Kostendeckungsregelung müsse Mindestanforderungen genügen, wozu Angaben gehörten, die den Kommunen Berechnungsmöglichkeiten in die Hände geben. Der Landesgesetzgeber müsse sich zunächst die Frage stellen, wie sich die Gesamtkosten zusammensetzen und welche Höhe sie erreichen. Er müsse dann überlegen, wie sie gedeckt werden sollen. Schließlich müsse er abschätzen, welche Mehrbelastungen den Kommunen entstehen und wie hoch diese seien, um sodann eine Entscheidung darüber zu treffen, wie sie durch das Land angemessen ausgeglichen werden können. An all dem fehle es hier.

Eine mit der Aufgabenübertragung verbundene Kostenregelung sei nicht deshalb entbehrlich, weil die Beschwerdeführerinnen gemäß § 56 Abs. 1 S. 1 WG LSA die Möglichkeit hätten, die Verbandsbeiträge für Grundstücke, die nicht in ihrem Eigentum stehen, auf die Eigentümer der im Gemeindegebiet gelegenen, zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücke umzulegen. Eine bereits bestehende Kostendeckungsregelung, die auch lediglich angepasst

werden könnte, würde den Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 LVerf jedenfalls nur dann gerecht, wenn die (bestehende) Regelung alle dem neuen Aufgabenträger entstehenden Kosten erfasse und für den Fall, dass es nicht zu einer vollen Kostendeckung komme, ein angemessener Ausgleich der Mehrbelastung nach Satz 3 vorgesehen sei. Entscheidend sei in diesem Zusammenhang, dass von Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf nicht nur die Zweckkosten, sondern insbesondere auch die Verwaltungskosten erfasst würden. Andernfalls wären weite Aufgabenbereiche von der Regelungs- und Ausgleichspflicht ausgenommen, und die kommunalen Haushalte könnten entgegen dem Rechtsgedanken des Konnexitätsprinzips einseitig belastet werden. Die Landesregierung sei zwar zunächst zutreffend davon ausgegangen, dass es im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung einer Kostendeckungsregelung bedürfe. Dem entsprechend enthalte der Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 12.09.2012 bezüglich § 56 Abs. 1 S. 1 die Empfehlung, dass Verbandsbeiträge für Grundstücke, die nicht im Eigentum der Gemeinde stehen, einschließlich der Kosten, die der Unterhaltungsverband an das Land abzuführen habe, sowie die bei der Umlegung der Verbandsbeiträge (durch die Gemeinden) entstehenden Verwaltungskosten auf die Eigentümer umgelegt werden können. Der Landesgesetzgeber sei dem jedoch nicht gefolgt, sondern habe die Streichung der im Entwurf noch enthaltenen Umlegungsmöglichkeit der den Kommunen entstehenden Verwaltungskosten akzeptiert.

Durch die Aufgabenübertragung infolge der Umstufung von Gewässern erster Ordnung in Gewässer zweiter Ordnung seien die Gemeinden schon deshalb einer Mehrbelastung ausgesetzt, weil nicht nur die Kostenbelastung für eigene Flächen drastisch steige, sondern sich dadurch auch die Anzahl der zur Umlage der Verbandsbeiträge heranzuziehenden Grundstückseigentümer erhöhe und den Gemeinden dadurch ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehe, den die Gemeinden ihrerseits nicht auf die Grundstückseigentümer umlegen könnten und der ihnen auch nicht anderweitig erstattet werde. Die absolute Höhe der Mehrkosten hänge dabei davon ab, um welchen Flächenanteil sich die Zuständigkeit der einzelnen Gemeinden erhöhe, wozu das Land bislang keine abschließende Aussage habe treffen können. Vielmehr ermittle der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft derzeit erst die entsprechenden Flächen in Bezug auf die Gewässer erster Ordnung. Die im Gesetzesentwurf erwähnte notwendige und aufwendige Digitalisierung der Niederschlagswassergebiete dürfte für den Gesetzgeber Anlass gewesen sein, die Einführung der Beitragspflicht für Gewässer erster Ordnung erst zum 01.01.2015 vorzusehen.

Die Beschwerdeführerin zu 2 rechne mit einem voraussichtlich zu zahlenden zusätzlichen flächenabhängigen Verbandsbeitrag von ca. 13.300 € zuzüglich des nach Einwohnern ermittelten Erschwerisanteils. Die Beschwerdeführerin zu 3 gehe von ca. 8.000 € zusätzlichen Verbandsbeiträgen aus, davon allein ca. 3.000 € resultierend aus der Umstufung von Gewässern erster Ordnung. Die Beschwerdeführerin zu 1 rechne mit zusätzlichen von ihr zu tragenden Verbandsbeiträgen in Höhe von ca. 148.000 €. Davon verblieben ihr zunächst mindestens 41.000 € als Mehrkosten, da sie im Umfang von geschätzt ca. 1.500 ha mit eigenen Flächen betroffen sei. Insoweit erfolge von vornherein kein Ausgleich durch Umlegung auf Dritte, so dass schon vor diesem Hintergrund von einem fehlenden Mehrkostenausgleich im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung und damit von einem Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip auszugehen sei.

Zudem hätten die Beschwerdeführerinnen aufgrund der sehr großen Gemeindegebiete und der hohen Einwohnerzahlen schon einen enormen Aufwand bei der notwendigen erstmaligen Datenerhebung, da bei immerhin fast 60 km abgestuften Gewässern erster Ordnung die Auswirkungen hinsichtlich der betroffenen Flächen und Einwohner entsprechend hoch seien. Zunächst seien sämtliche betroffenen Flurstücke festzustellen, die jeweiligen Eigentümer der Flurstücke zu ermitteln und die verschiedenen Flurstücke zu Grundstücken zusammenzufassen. Die Grundstücke seien dann wiederum dem jeweiligen Einzugsgebiet zuzuordnen, wobei zusätzlich der jeweilige Größenanteil der Grundstücke am Einzugsgebiet ebenso zu ermitteln sei wie etwaige beitragsfreie Flächen. Sodann seien die Grundstücke zu den in den jeweiligen Gemeindegebieten mehreren zuständigen Unterhaltungsverbänden zuzuordnen. Schließlich sei die Einwohnerzahl je Grundstück zu berücksichtigen, solange die Erschwerisbeiträge nicht nach Fläche, sondern nach Einwohnerzahl erhoben würden.

Mangels Durchführung der aufgrund des Konnexitätsprinzips an sich geforderten vorherigen Kostenprognose stehe nicht fest, ob, und wenn ja, inwieweit der Landesgesetzgeber insoweit überhaupt Überlegungen angestellt habe. Möglicherweise sei er davon ausgegangen, dass die Gemeinden über die notwendigen Daten bereits verfügen, beispielsweise weil sie ohnehin Grundsteuerbescheide erlassen. Diese Schlussfolgerung wäre jedoch falsch, weil die Grundsteuer lediglich grundstücksbezogen und nicht flächenbezogen erhoben werde. Die Grundsteuerbescheide enthielten keinerlei Angaben zu den Flächen und auch keine Angaben zu der Anzahl der auf dem Grundstück lebenden Einwohner, zumal sich letztere auch häufig ändere, was über die aufwendige erstmalige Datenerfassung hinaus weiteren erhöh-

ten laufenden Verwaltungsaufwand verursache, der vom Gesetzgeber bei der Aufgabenübertragung ebenfalls völlig außer Acht gelassen worden sei.

Da die Beschwerdeführerin zu 1 in außerordentlich hohem Umfang von den Umstufungen betroffen sei, seien die Auswirkungen in Bezug auf die damit verursachten Mehrkosten bei ihr auch am stärksten. Ihr Gebiet unterteile sich in ca. 84.000 Flurstücke. Davon entwässerten bislang ca. 60 %, mithin ca. 50.000 Flurstücke, in ein Gewässer zweiter Ordnung. Aufgrund der Umstufung des weit überwiegenden Teils der Gewässer erster Ordnung in solche zweiter Ordnung werde sich der Anteil der Flurstücke auf ca. 90 % erhöhen, was einer Anzahl von ca. 75.600 Flurstücken entspreche. Der Flächenzuwachs werde dabei mit ca. 5.325 ha eingeschätzt. Vor dem Hintergrund, dass bislang die Umlagefläche 12.781 ha betragen habe, handele es sich um eine Steigerung um mehr als 40 %. Bei kalkulierten Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) von ca. 160.000,00 € pro Jahr entfielen ca. 30 %, mithin ca. 48.000,00 € Verwaltungskosten auf die hinzukommenden Umlageflächen. Bei der Beschwerdeführerin zu 2 werde von einem erstmaligen Erhebungsaufwand von ca. 5.000 € ausgegangen und gegenüber dem bisherigen Verwaltungsaufwand allein aufgrund der Umstufung mit einem Mehraufwand von ca. 9 % gerechnet, was jährlichen Mehrkosten von ca. 4.000 € entspreche. Derzeit würden ca. 4.100 Objekte zur Gewässerunterhaltung verwaltet. Wie viele Objekte hinzukommen, sei derzeit offen. Sie rechne jedenfalls mit zusätzlichen aus der Umstufung resultierenden Umlageflächen von ca. 1.500 ha. Bei der Beschwerdeführerin zu 3 werde ebenfalls mit einer Erhöhung der Verwaltungskosten um einen vierstelligen Betrag gerechnet, der allein aus der Umstufung resultiere.

Daneben scheitere eine Refinanzierung allein der Zweckkosten der zusätzlichen Aufgabenwahrnehmung bzw. Kostentragung daran, dass gerade in den Bereichen der Beschwerdeführerinnen aufgrund oftmals geringer Grundstücksgrößen in den städtischen Bereichen Kleinstbeträge erhoben werden müssten, was in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufwand stünde. In zwei Dritteln der Fälle sei die Umlegung unwirtschaftlich.

Hinzu kämen die Kosten, die den Beschwerdeführerinnen entstehen, wenn sie beispielsweise aufgrund von Insolvenzen von Grundstückseigentümern die von ihnen an die Unterhaltungsverbände zu zahlenden Verbandsbeiträge nicht umlegen können. Der Umstand, dass es sich insoweit um ein allgemeines finanzielles Risiko handele, das die Kommunen bei der Geltendmachung von Abgabeforderungen ebenso tragen müssen wie alle anderen staatlichen und privaten Gläubiger, ändere nichts daran, dass der Landesgesetzgeber gerade

auch dieses allgemeine finanzielle Risiko ohne jeglichen Ausgleich auf die Kommunen verlagert habe. Dies sei jedenfalls im Rahmen der Frage zu berücksichtigen, inwieweit die durch die Gesetzesänderung verursachten aufgabenbedingten Mehrkosten durch die von den Beschwerdeführerinnen zu tragende sogenannte Interessenquote gedeckt sein könnten. Sollte Art. 87 Abs. 3 LVerf nicht leerlaufen, dürfe die Interessenquote allenfalls zwischen 5 und 10% liegen.

Die Verfassungswidrigkeit des Art. 2 Nr. 42 WG LSA ÄndG 2013 ergebe sich zudem aus dem Umstand, dass der Landesgesetzgeber offensichtlich ohne sachlichen Grund und damit unter Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Umstufungen vorgenommen habe.

Auch die Regelungen des Art. 2 Nrn. 17, 18 und 19 a) des Änderungsgesetzes seien verfassungswidrig.

Zwar handele es sich hinsichtlich der mit Art. 2 Nr. 18 des Änderungsgesetzes eingefügten Kostenerstattungspflicht der Unterhaltungsverbände gegenüber dem Land für Flächen Dritter, die in Gewässer erster Ordnung entwässern (§ 56a WG LSA) und die damit zusammenhängenden Kosten- bzw. Umlegungsregelungen des Art. 2 Nr. 17 (§ 56 Abs. 1) insoweit nicht um eine gesonderte Aufgabenübertragung, als – soweit keine Umstufungen betroffen seien – die Zuständigkeit für die Unterhaltung von Gewässern erster Ordnung nach wie vor beim Land liege und für die Gewässer zweiter Ordnung nach wie vor bei den Unterhaltungsverbänden. Mit der erstmaligen Einführung einer Erstattungspflicht der Unterhaltungsverbände gegenüber dem Land mit nachfolgender Umlegung von Verbandsbeiträgen durch die Gemeinden auf die Grundstückseigentümer, deren Flächen dem Niederschlagsgebiet eines Gewässers erster Ordnung zuzuordnen seien (mit Ausnahme der Bundeswasserstraßen), sei jedoch insoweit eine neue Aufgabe auf die Gemeinden übertragen worden, als diese letztlich auf der zweiten Stufe des zweistufigen Finanzierungssystems für diese Flächen erstmals Verbandsbeiträge umlegen und zugleich im Ergebnis erstmals die Inkassotätigkeit für das Land bezüglich eines Teils seiner Aufwendungen für die Unterhaltung von Gewässern erster Ordnung wahrzunehmen haben. Insoweit fehle es schon an einer sachlichen Begründung dafür, dass das Land sich die Kosten von den Grundstückseigentümern nicht direkt erstatten lasse. Es sei auch kein Grund ersichtlich, weshalb die Unterhaltungsverbände nicht selbst die Grundstückseigentümer per Verwaltungsakt zu den Kosten der Unterhaltung heranziehen, zumal die Unterhaltungsverbände ihrerseits über § 56a Abs. 2 S. 3 WG LSA

ihre eigenen Verwaltungskosten refinanzieren könnten. Jedenfalls sei auch hier der Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 3 LVerf eröffnet, wenn der Landesgesetzgeber die Gemeinden hindere, auf der zweiten Stufe des zweistufigen Finanzierungssystems ihre eigenen Verwaltungskosten auf die an sich bevorteilten Grundstückseigentümer umzulegen. Hinzu komme, dass sie für eigene betroffene Flächen die Mehrkosten ohnehin nicht abwälzen könnten. Durch die Einfügung des § 56a WG LSA sei jedenfalls erstmals die Beteiligung der Grundstückseigentümer normiert, deren Flächen zum Niederschlagsgebiet eines Gewässers erster Ordnung gehörten, woraus eine neue zusätzliche Belastung der Gemeinden resultiere.

Auch in Bezug auf die durch Art. 2 Nr. 19 a) des Änderungsgesetzes eingefügten Neuregelungen des § 64 Abs. 1 S. 13 bis 15 WG LSA sei Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf Prüfungsmaßstab, weil auch damit neue Aufgaben im Sinne von Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf übertragen worden seien. Im Zusammenhang mit der Umlagemöglichkeit der Verbandsbeiträge nach § 56 Abs. 1 S. 1 WG LSA in der Fassung vom 16.03.2011 könnte unabhängig davon zudem zu berücksichtigen sein, dass dieses Gesetz gemäß § 118 Abs. 4 WG LSA in der Fassung vom 16.03.2011 am 01.04.2013 habe außer Kraft treten sollen.

Da es sich auch insoweit um eine Aufgabenübertragung nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf handelt, habe es einer gleichzeitigen Kostendeckungsregelung nach Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf bedurft. Die Landesregierung selbst habe nicht nur in Bezug auf die Zweckkosten, die über die Umlage der Verbandsbeiträge grundsätzlich refinanziert werden können, sondern gerade auch in Bezug auf die Verwaltungskosten, die vom verfassungsrechtlichen Refinanzierungsgebot nach der zutreffenden Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes mit umfasst sind, eine Regelungsnotwendigkeit gesehen. Dementsprechend habe der Gesetzesentwurf noch vorgesehen, dass die im Zusammenhang mit der Umlegung der Verbandsbeiträge entstehenden Verwaltungskosten durch die Gemeinden hätten umgelegt werden können. Inwieweit die gleichzeitig vorgesehene Deckelung auf 15 % des umlagefähigen Beitrages vom Prognosespielraum des Landesgesetzgebers gedeckt gewesen wäre, könne dahinstehen, da die Regelung durch den Gesetzgeber insgesamt nicht beschlossen worden sei. Die Kommunen hätten über die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Verbändeanhörung Einwände gegen die vorgesehene Deckelung auf 15 % erheben können und hätten dies auch getan. Die im späteren Gesetzgebungsverfahren erfolgte Streichung der Umlagefähigkeit der Verwaltungskosten in Gänze sei hingegen ohne ausreichende Kommunikation erfolgt. Damit fehle es nicht nur an der vom Konnexitätsprinzip des Art. 87 Abs. 3 LVerf geforderte Kostenprognose, der Gesetzgeber sei auch seiner Verpflichtung nicht nachgekom-

men, für die Kommunen die Kosten nachvollziehbar zu ermitteln und ihnen sichtbar zu machen, in welcher Höhe sie an der Deckung der Kosten beteiligt werden, und ihnen Berechnungsmöglichkeiten in die Hände zu geben.

Die Regelungen in Art. 2 Nrn. 17, 18 und 19 a) des Änderungsgesetzes entsprächen damit schon nicht den Maßgaben des Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf. Dies gelte auch vor dem Hintergrund, dass in § 56a Abs. 2 S. 3 WG LSA n. F. eine Kostendeckungsregelung enthalten sei, nach der das Land dem Unterhaltungsverband die Verwaltungskosten erstattet, die dem Unterhaltungsverband bei der Ermittlung und Erhebung der Verbandsbeiträge entstehen und die den Flächen, die nicht zum Niederschlagsgebiet eines Gewässers zweiter Ordnung gehören, zuzuordnen sind. Der Unterhaltungsverband habe indes selbst keine signifikanten Verwaltungskosten, weil er jedem Verbandsmitglied lediglich einen Beitragsbescheid über dessen Verbandsbeitrag übersende und insbesondere die Ermittlung der das jeweilige Verbandsmitglied betreffenden Fläche mit relativ wenig Aufwand verbunden sei. Bei den Gemeinden als Verbandsmitgliedern liege aber gerade der maßgebliche Verwaltungsaufwand, da sie die Verbandsbeiträge auf die einzelnen Grundstückseigentümer umlegen. Die Regelung in § 56a Abs. 1 S. 3 WG LSA zugunsten der Unterhaltungsverbände habe den Landesgesetzgeber jedenfalls nicht von einer Kostendeckungsregelung zugunsten der Kommunen nach Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf befreit.

Entsprechendes gelte für die Regelung in § 64 Abs. 1 S. 13 und 14 WG LSA. Gerade weil die nach diesen Vorschriften nicht geltend gemachten Mehrkosten gemäß § 64 Abs. 1 S. 15 WG LSA beitragsfähig seien, habe der Landesgesetzgeber durch diese Neuregelung eine weitere neue zusätzliche Belastung für die Mitgliedsgemeinden geschaffen, für die es einer gesonderten Kostendeckungsregelung mit vorausgegangener Kostenprognose bedurft hätte. Den Beschwerdeführerinnen entstünden insbesondere (Verwaltungs-)Mehrkosten im Zusammenhang mit der erstmaligen Umlegung von Verbandsbeiträgen auf Grundstückseigentümer, deren Flächen in Gewässer erster Ordnung entwässern. Der Mehraufwand allein aus der zusätzlichen Umlegung von Verbandsbeiträgen, die aus der erstmaligen Heranziehung der Flächen resultiere, die in Gewässer erster Ordnung (soweit sie in dieser Ordnung verbleiben) entwässern, liege nach ihren Schätzungen im vier- bis fünfstelligen Bereich. Insofern seien auch hier sowohl die Kosten der erstmaligen Datenerhebung als auch die der laufenden Verwaltung zu berücksichtigen. Hinzu kämen die Ausfälle aufgrund der fehlenden Refinanzierbarkeit grundsätzlich umlagefähiger Zweckkosten wegen des sie übersteigenden Verwaltungsaufwandes.

Die Beschwerdeführerinnen beantragen,

festzustellen, dass Art. 2 Nr. 17, 18, 19a und 42 des Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 21.03.2013 (GVBl. S. 116) insofern mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf unvereinbar und nichtig sind, als sie für die Gemeinden keinen finanziellen Ausgleich für die übertragenen Aufgaben vorsehen.

Die Landesregierung trägt in ihrer Stellungnahme vor:

Die Verfassungsbeschwerde sei bereits unzulässig. Die Rechtswirkungen des § 56a WG LSA tangierten die Gemeinden nicht. Die Beitragspflicht der Grundstücke, die in die Gewässer erster Ordnung entwässern, betreffe zunächst einmal die Rechtsbeziehungen zwischen dem Land und den Unterhaltungsverbänden. Erst dann, wenn die Unterhaltungsverbände diese Kosten im Rahmen der Beitragsveranlagung auf die Gemeinden mit umlegen, entstehe überhaupt ein Bezug zu den Gemeinden. Insofern gehe es eher um faktische Auswirkungen als um verfassungsrechtlich relevante Eingriffsszenarien. Soweit in Art. 2 Nr. 42 WG LSA ÄndG 2013 die Gewässer den Unterhaltungsverbänden zur unterhaltenden Bewirtschaftung übertragen würden, könne eine Betroffenheit der Gemeinden ebenfalls nur mittelbar eintreten, nämlich dann, wenn höhere Unterhaltungskosten über die Verbandsbeiträge den Mitgliedsgemeinden zur Last gelegt werden. Auch Art. 2 Nr. 19a (§ 64 Abs. 1 WG LSA), der die Erhebung von Mehrkosten regle, betreffe die Gemeinden nicht unmittelbar.

Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet. Die Änderung der in Rede stehenden wasserrechtlichen Vorschriften greife weder verfassungswidrig in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ein, noch werde durch sie ein Verstoß gegen das in Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf geregelte Konnexitätsprinzip begründet.

§ 56 WG LSA sehe eine ausreichende Kostendeckung vor. Eine separate Möglichkeit zur Erhebung der beim Vollzug der Regelung entstehenden Verwaltungskosten wäre zwar aus fachlicher Sicht zulässig, aus verfassungsrechtlicher Sicht sei sie jedoch keinesfalls zwingend. Zwar möge es infolge der Abstufung von Gewässern und durch Einführung eines grundsteuerbezogenen Umlagesatzes zu einem Mehraufwand in den Gemeinden beim Vollzug des § 56 WG LSA kommen, wenn die Gemeinden von der bestehenden Umlagemöglichkeit Gebrauch machen. Im Vergleich zu der bis zum 31.12.2014 bestehenden Rechtslage, wonach die Erschwernisumlage einwohnerbasiert zu erfolgen habe, reduziere sich je-

doch mit der neuen Rechtslage der Verwaltungsaufwand spürbar. Den Gemeinden seien sämtliche Grundstücke im Gemeindegebiet bekannt. Zudem seien sie Grundsteuergläubiger und hätten daher Kenntnis über die jeweils grundsteuerpflichtigen Grundstücke. Im Gegensatz zur stetigen Einwohnerfluktuation seien Grundsteuertatbestände langlebiger und änderten sich weit weniger häufig als die Einwohnerzahlen auf den jeweiligen Grundstücken. Der Aufwand zur Ermittlung der grundstücksbezogenen Einwohnerzahlen entfalle somit ab dem 01.01.2015. § 56 WG LSA räume den Gemeinden zudem ein gleichwertiges Wahlrecht ein. Die Kosten könnten entweder über die allgemeinen Deckungsmittel (insbesondere die Grundsteuererhebung) oder die Umlage gedeckt werden. Soweit die Verwaltungskosten nicht im Wege des Umlagevollzuges abwälzbar seien, könnten diese jedoch kostendeckend aus den Steuermitteln und sonstigen Einnahmequellen der Gemeinden gedeckt werden. Der Gesetzgeber habe daher durchaus dafür Sorge getragen, dass den Gemeinden eine Vollkostendeckung möglich sei. Seit dem 01.01.2010 sei die Möglichkeit, sich auch für eine andere Art der Finanzierung zu entscheiden, ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen worden und die Rechtslage damit klargestellt. Dem Wahlrecht dürfte im Ansatz allein eine kommunalhaushaltsrechtliche Bedeutung beizumessen sein. Denn seiner Rechtsnatur nach handele es sich bei § 56 WG LSA um eine Ermächtigungsnorm, die zur (uneingeschränkten) Umlageerhebung gegenüber dem dort benannten Personenkreis berechtige. Dieser könnte sich nicht darauf berufen, dass die Gemeinde das ihr danach eingeräumte Ermessen nicht sachgerecht ausgeübt habe. Die Vorschrift diene allein dem öffentlichen (haushaltswirtschaftlichen) Interesse der Gemeinden und verleihe ihnen insoweit einen kommunalpolitischen Handlungsspielraum. Ob sich die Gemeinde für eine andere Art der Finanzierung als die der Umlage entscheiden könne, sei allein nach Maßgabe des Gemeindehaushaltsrechts zu beurteilen, was auch kommunalaufsichtlich nur eingeschränkt überprüfbar sei.

Nicht stichhaltig sei der Einwand, die Gemeinden seien einer zusätzlichen, nicht hinnehmbaren finanziellen Belastung unter anderem auch deswegen ausgesetzt, weil sie nach § 56 Abs. 1 S. 1 WG LSA nur die Grundstücke in Anspruch nehmen können, die nicht im Eigentum der Gemeinde oder der Verbandsgemeinde stehen. Die Umlage der Verbandsbeiträge über § 56 WG LSA sei eine Vorteilsabschöpfung, die deshalb erfolge, weil die im Gemeindegebiet liegenden Grundstücke vorteilhaft an einer ordnungsgemäßen Gewässerunterhaltung partizipierten. Dieser Vorteil erstrecke sich aber gleichermaßen auf die Grundstücke, die im zivilrechtlichen Eigentum der Gemeinde oder der Verbandsgemeinde stehen.

Auch im Übrigen sei ein Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie oder gegen das aus ihr fließende Konnexitätsprinzip nicht gegeben. Zu Unrecht bemängelten die Beschwerdeführerinnen, durch die Regelung des § 56a WG LSA werde im Sinne von Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf eine neue Aufgabe übertragen, für die das Land keinen angemessenen Mehrkostenausgleich nach Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf geschaffen habe. Die Rechtswirkungen der Vorschrift tangierten die Gemeinden nicht. Die Beitragspflicht der Grundstücke, die in die Gewässer erster Ordnung entwässern, betreffe zunächst einmal die Rechtsbeziehungen zwischen dem Land und den Unterhaltungsverbänden.

Anderes ergebe sich auch nicht aus der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 14.09.2004 (LVG 7/03), die eine gesetzliche Aufgabenübertragung auf Verwaltungsgemeinschaften, die selbst keine kommunalen Gebietskörperschaften seien und daher nicht in eigenen kommunalverfassungsrechtlichen Rechten berührt sein können, zum Gegenstand gehabt habe. Für die sog. Berufenenregelung in § 55 Abs. 2 WG LSA habe das Landesverfassungsgericht eine Beschwerdebefugnis der Gemeinden hingegen abgelehnt, weil die Unterhaltungsverbände Träger eigener Rechte und Pflichten seien und der für die Gewässerunterhaltung und deren Finanzierung bestehende Rechtsrahmen der örtlichen Gemeinschaft entzogen und den Unterhaltungsverbänden als Aufgabenträger der sog. funktionalen und übergemeindlichen Selbstverwaltung übertragen worden sei. Zudem handele es sich bei der Einführung des § 56a WG LSA nicht um die Übertragung einer neuen Aufgabe. Vielmehr werde durch die Vorschrift lediglich erstmals die Kostenpflichtigkeit von Leistungen, die das Land erbringe, eingeführt.

Bei der Neueinstufung der Gewässer hätten fiskalische Interessen keine Rolle gespielt. Vielmehr seien geeignete Kriterien (Größe des Einzugsgebietes, potentielle Hochwassergefährdung nach der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie, Bedeutung des Gewässers für die Wasserwirtschaft) ausgewählt und diesen ein Punktesystem zugeordnet worden. Des Weiteren habe man eine außerordentliche Bedeutung des Gewässers für den Natur- und Gewässerschutz geprüft.

Nicht zutreffend sei der Einwand, die Einführung einer Bagatellgrenze bei der Mehrkostenerhebung führe zu einer zusätzlichen Belastung der Gemeinden, weil die nicht erhobenen Mehrkosten nach § 64 Abs. 1 S. 15 WG LSA beitragspflichtig seien, und verstoße deshalb gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie und das Konnexitätsprinzip. Insgesamt führe die Neuregelung vielmehr zu einer Entlastung der gemeindlichen Mitglieder. Nach in-

zwischen gefestigter Rechtsprechung stehe die Erhebung von Mehrkosten nach § 64 WG LSA und § 114 WG LSA (alt) nicht im Ermessen des Unterhaltungsverbandes. Eine obligatorische Erhebung von Mehrkosten unter Außerachtlassung einer jeglichen Kosten- / Nutzenanalyse habe aufgrund der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu einem erheblichen Aufwuchs der Verwaltungskosten in den Unterhaltungsverbänden geführt, der sich wiederum insgesamt erhöhend auf die Verbandsbeiträge ausgewirkt habe. Die bisherige Regelung habe sich im Hinblick auf ihre praktische Wirksamkeit nicht bewährt. Der in § 64 Abs. 1 S. 14 WG LSA geregelte Bagatellbetrag sei anhand von Proberechnungen bei mehreren Unterhaltungsverbänden ermittelt worden. Dabei habe man festgestellt, dass unter Beachtung einer Kosten- / Nutzenrelation die Wirtschaftlichkeit der Mehrkostenerhebung in der Regel bei Beträgen über 30 € gegeben sei. Zu Unrecht rügten die Beschwerdeführerinnen, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb der Gesetzgeber in § 64 Abs. 1 S. 7 und 8 WG LSA die bei der Mehrkostenermittlung und -erhebung anfallenden Verwaltungskosten für umlagefähig erklärt habe, während die Abwälzung der Verwaltungskosten in § 56 WG LSA ausgeschlossen worden sei. Während § 56 WG LSA den Gemeinden ein nicht reguliertes Wahlrecht im Hinblick auf die Wahl des Finanzierungsinstrumentes eröffne, stehe den Unterhaltungsverbänden ein solches Wahlrecht bei der Mehrkostenerhebung nach § 64 WG LSA nicht zur Verfügung. Ein Verbot zur Umlage der Verwaltungskosten würde daher dazu führen, dass die Mitgliedsgemeinden diese Lasten vollends aus eigenen Mittel zu leisten hätten. Insgesamt führe daher die Neufassung des § 64 WG LSA zu einer monetären Entlastung der Gemeinden.

Der Landtag hat sich nicht geäußert.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist nur teilweise zulässig (1.). Soweit sie zulässig ist, ist sie teilweise begründet (2).

1. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, soweit sie sich gegen Art. 2 Nr. 17 WG LSA ÄndG 2013 (betrifft § 56 Abs. 1 WG LSA) richtet, im Übrigen unzulässig.

1.1. Nach Art. 75 Nr. 7 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600) i.V.m. §§ 2 Nr. 8, 51 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht (LVerfGG) vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441) entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden von Kommunen und Gemeindeverbänden wegen Ver-

letzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LVerf durch ein Landesgesetz. Diese Zuständigkeit ist hier gegeben. Die Beschwerdeführerinnen wenden sich mit ihrer kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen durch Art. 2 Nr. 17, 18, 19a und 42 WG LSA ÄndG 2013 geänderte Vorschriften des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt vom 16.03.2011 (GVBl. S. 492) und damit gegen ein förmliches Landesgesetz.

1.2. Die Beschwerdeführerinnen sind als Gemeinden auch beschwerdefähig. Ihnen steht gemäß Art. 75 Nr. 7 LVerf, § 51 Abs. 1 LVerfGG das Recht zu, vor dem Landesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung zu erheben, durch ein Landesgesetz in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 und 3 LVerf verletzt zu sein.

1.3. Die Beschwerdeführerinnen sind indes nicht in Bezug auf sämtliche angegriffenen Regelungen beschwerdebefugt.

1.3.1. Die Beschwerdebefugnis fehlt ihnen, soweit sie sich gegen Art. 2 Nr. 18, 19a und 42 WG LSA ÄndG 2013 wenden, weil sie durch diese gesetzlichen Neuregelungen in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 und 3 LVerf nicht nachteilig betroffen werden. Sie greifen nicht in ihre gemeindliche Finanzhoheit ein.

1.3.1.1. Soweit durch Art. 2 Nr. 42 WG LSA ÄndG 2013 die Gewässerunterhaltungspflicht der Unterhaltungsverbände dergestalt erweitert wird, dass die in § 4 Abs. 1 Nr. 2 (Anlage 1) WG LSA enthaltenen Gewässer erster Ordnung teilweise in Gewässer zweiter Ordnung herabgestuft werden, werden die Beschwerdeführerinnen nicht ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 2 und Art. 87 Abs. 1 LVerf betroffen. Art. 2 Nr. 42 WG LSA ÄndG 2013 entfaltet Rechtswirkung allein im Verhältnis zwischen dem Land und den Unterhaltungsverbänden.

Die den Unterhaltungsverbänden in § 55 Abs. 1 WG LSA i.V.m. § 2 des Wasserverbandsgesetzes vom 12.02.1991 (BGBl. I S. 405) – WVG – zugewiesenen Aufgaben sind – jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt – keine Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft.

Dabei kann dahinstehen, ob vor der bzw. ohne die – gemäß § 104 Abs. 1 WG LSA – zwingende(n) Zuweisung der betreffenden Aufgaben an Wasser- und Bodenverbände von einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft auszugehen wäre. Dem könnte vor allem entgegenstehen, dass die erfassten Gewässer zweiter Ordnung sich auf eine große Zahl von Ge-

meinden und ihr Gebiet erstrecken, sodass eine auf das jeweilige Gemeindegebiet beschränkte Aufgabenwahrnehmung, wenn nicht sachlich unmöglich, so doch nicht sinnvoll und wirksam wäre. Der Aufgabe wohnt demnach eine über die örtliche Gemeinschaft hinausweisende Zweckbestimmung inne.

Entscheidend ist indes, dass der Landesgesetzgeber in § 54 Abs. 1 i.V.m. § 55 WG LSA (früher nach §§ 104, 105 WG LSA a. F.) die Aufgabe der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung den Unterhaltungsverbänden als rechtlich selbständigen und eigenständig demokratisch legitimierten Verwaltungsträgern zugewiesen und damit jedenfalls zugleich dem gemeindlichen örtlichen Wirkungskreis vollständig entzogen hat (vgl. LVerfG, Urt. v. 12.09.2006 – LVG 18/05 –, LVerfGE 17, 482 [490 ff.], zur Rechtslage zum Wassergesetz des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Neubekanntmachung vom 12.04.2006 [GVBl. S. 248]).

Das Landesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung Folgendes ausgeführt:

„Das Vorliegen einer zwingenden Aufgabenzuweisung ergibt sich bereits aus dem Gesetzeswortlaut. Nach § 104 Abs. 1 WG LSA obliegt die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung, vorbehaltlich einer im gleichen Gesetz getroffenen abweichenden Bestimmung, den Unterhaltungsverbänden. Diese werden zur Konkretisierung ihrer örtlichen Zuständigkeit in Anlage 4 des Gesetzes einzeln aufgeführt.

Aus dem Wortlaut des Gesetzes lassen sich keinerlei Hinweise ableiten, dass der Landesgesetzgeber die Unterhaltungspflicht den im Verbandsgebiet liegenden Gemeinden zur gemeinschaftlichen Wahrnehmung zuweisen wollte. Die ausdrückliche Bestimmung in § 105 Abs. 1 S. 1 WG LSA, wonach die Unterhaltungsverbände Wasser- und Bodenverbände im Sinne des Wasserverbandsgesetzes sind, macht vielmehr deutlich, dass es sich um rechtlich und kompetenziell selbständige Träger funktionaler Selbstverwaltung handelt, die gemäß § 1 Abs. 2 WVG dem öffentlichen Interesse und dem Nutzen ihrer Mitglieder dienen und sich im Rahmen der Gesetze selbst verwalten. Damit verwirklicht der Unterhaltungsverband den in Art. 87 Abs. 5 LVerf verankerten und durch den Verfassungsgeber neben die kommunale Selbstverwaltung gestellten eigenständigen organisationsrechtlichen Typus, der sich durch den spezifischen Bezug der Verbandsaufgabe zu Tätigkeit bzw. Status der Mitglieder von der kommunalen, durch Gebietsbezug bestimmten Selbstverwaltung unterscheidet. Den Unterhaltungsverbänden wird gesetzlich zu diesem Zweck ein originäres, gesetzlich begründetes Selbstverwaltungsrecht eingeräumt. Anders als etwa die Zweckverbände partizipieren sie nicht lediglich am Selbstverwaltungsrecht ihrer Mitglieder. Sie verfügen zugleich über eine eigenständige und nicht lediglich abgeleitete Verbandskompetenz. All dies schließt eine Qualifikation der Unterhaltungsverbände als besondere Erscheinungsform der kommunalen Gemeinschaftsarbeit aus.

Durch die Bezugnahme auf das Wasserverbandsgesetz in § 105 Abs. 1 WG LSA hat der Landesgesetzgeber deutlich erkennen lassen, dass er durch die Unterhaltungsverbände an eine Rechtstradition anknüpft.

In seiner Entscheidung vom 29. Juli 1959 zum Großen Erftverband (BVerfG, Urt. v. 29.07.1959 - 1 BvR 394/58 -, BVerfGE 10, 89) hat das Bundesverfassungsgericht die grundsätzliche Zulässigkeit dieser Organisationsform aus dem Blickwinkel der Grundrechte der privaten Grundrechtseigentümer geklärt und bejaht (zu Einzelheiten *Kluth*, [Funktionale Selbstverwaltung], 1997, S. 276). Dieses Ergebnis steht im Einklang mit Art. 87 Abs. 5 der Landesverfassung, der die Errichtung von Trägern funktionaler Selbstverwaltung in einer im bundesdeutschen Verfassungsrechtsraum einmaligen Form für zulässig erklärt. Dadurch wird auch die grundsätzliche Vereinbarkeit der Errichtung von Trägern

funktionaler Selbstverwaltung mit den Grundrechten der als Mitglieder erfassten Personengruppen zum Ausdruck gebracht (*Kluth*, in: Kilian [Hrsg.], Verfassungshandbuch Sachsen-Anhalt, 2004, § 11, Verwaltungsorganisation, S. 383 f.).

Durch eine zweite Entscheidung vom 5. Dezember 2002 hat das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit dieser Organisationsform der funktionalen Selbstverwaltung mit dem Demokratieprinzip herausgearbeitet (BVerfG, Beschl. v. 05.12.2002 - 2 BvL 5, 6/98 -, BVerfGE 107, 59 ff.). Dabei hat es die eigenständige demokratische Binnenlegitimation der Wasser- und Bodenverbände betont, durch die sie als auch gegenüber ihren Mitgliedern selbständige Verwaltungsträger charakterisiert werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtstradition mit den Worten gewürdigt, dass sich die Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Verbände bewährt habe und für die Betroffenen damit der Vorteil verbunden sei, dass sie unmittelbar gestaltend an der Erfüllung der sie besonders berührenden Aufgaben mitwirken und ihren Einfluss schon im Stadium der Willensbildung des Verbandes geltend machen könnten (BVerfGE 10, 89 [104]). Diese Charakteristika hat der Gesetzgeber durch die Einfügung des neuen Absatzes 1a in § 105 WG LSA weiter verstärkt und damit die Qualifizierung der Unterhaltungsverbände als Träger funktionaler Selbstverwaltung gegenüber der bisherigen Rechtslage verdeutlicht.

Auch in der bisherigen Rechtsgestalt kam diese Zuordnung hinreichend deutlich zum Ausdruck. Dabei ist vor allem darauf abzustellen, dass die Kommunen nicht – wie nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 WVG denkbar und in vielen Ländergesetzen praktiziert – im Hinblick auf die eigenen Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (siehe dazu *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 168 f.), sondern ausweislich des Gesetzeswortlauts in § 104 Abs. 3 Nr. 1 WG LSA („die Gemeinden für die der Grundsteuerpflicht unterliegenden Flächen“) nur stellvertretend für die Grundstückseigentümer in den Unterhaltungsverbänden mitwirken und demnach keine eigenen Aufgaben wahrnehmen.

Liegt demnach eine zwingende Zuweisung der mit der Gewässerunterhaltung verbundenen Aufgaben an die Unterhaltungsverbände vor, so bedeutet dies zugleich, dass die betreffenden Aufgaben – soweit sie überhaupt als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft qualifiziert werden können – zugleich dem gemeindlichen Wirkungskreis entzogen sind. Dieser – mögliche – Entzug erfolgte indes im Hinblick auf die Beschwerdeführerinnen und ihre durch die Selbstverwaltungsgarantie der Art. 2 Abs. 3; 87 Abs. 1 LVerf geschützte Aufgabenhoheit durch den erstmaligen Erlass des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt am 31. August 1993 (LSA-GVBl., S. 477). Gegen diesen Aufgabenzug hätten sich die Beschwerdeführerinnen deshalb innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zur Wehr setzen müssen“.

Im Tatbestand dieser Entscheidung (a.a.O., [S. 486]) hat das Landesverfassungsgericht erläuternd noch Folgendes ausgeführt:

„Das Land Sachsen-Anhalt hat 1993, anknüpfend an das Vorbild des niedersächsischen Wassergesetzes, in § 104 und § 105 WG LSA a. F. eine Regelung getroffen, die im Vergleich zu anderen Landesgesetzen und dem Wasserverbandsgesetz des Bundes die Besonderheit aufweist, dass den Grundstückseigentümern die Mitgliedschaft vorenthalten und statt dessen eine stellvertretende Mitgliedschaft der Gemeinden für die Eigentümer der Grundstücke begründet wird, die im Gemeindegebiet liegen. Die Grundstückseigentümer werden aber gleichwohl mit den Kosten der Aufgabenwahrnehmung belastet, wie sich aus § 106 LSA-WG a. F. ergibt. Für die besondere, vom Vorbild des Wasserverbandsgesetzes abweichende Organisationsform der Mitgliedschaft der Gemeinden an Stelle der Grundeigentümer gab es seinerzeit zwei Gründe: Die Eigentumsverhältnisse waren bei vielen betroffenen Grundstückseigentümern noch nicht geklärt, und die Verwaltungskosten sowie der Verwaltungsaufwand wurden für sehr viel geringer gehalten, wenn die Gemeinden anstelle der Grundstückseigentümer für diese Mitglieder in den Unterhaltungsverbänden sind.“

An dieser Rechtslage, die seit dem Inkrafttreten des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt vom 31.08.1993 (GVBl. S. 477) Bestand hat, hat sich trotz mehrfacher Neufassungen und Änderungen dieses Gesetzes, auch durch das hier streitige WG LSA ÄndG 2013, nichts geändert. Dass nunmehr gemäß § 54 Abs. 3 WG LSA ausschließlich die Gemeinden Verbandsmitglieder sind und den Grundstückseigentümern ein indirektes Beteiligungsrecht gemäß § 55 Abs. 2 WG LSA eingeräumt wird, ändert nichts daran, dass die Personen, auf die die Unterhaltungsbeiträge umgelegt werden dürfen, nicht zum Kreis der Verbandsmitglieder zählen.

Die Beschwerdeführerinnen können sich zur Begründung ihre eigenen Betroffenheit nicht auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 14.09.2004 (LVG 7/03 – LVerfGE 15, 359) stützen. Diese Entscheidung, die das Verhältnis der Gemeinden zu den Verwaltungsgemeinschaften betrifft, ist auf das Verhältnis der Gemeinden zu den Unterhaltungsverbänden nicht übertragbar. Soweit die Gemeinden gemäß § 54 Abs. 3 WG LSA Mitglieder im Unterhaltungsverband sind, nehmen sie diese Aufgabe nur stellvertretend für die Grundstückseigentümer in den Unterhaltungsverbänden, nicht aber im Hinblick auf die eigenen Selbstverwaltungsaufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung wahr (so auch OVG LSA Ur. v. 25.04.2012 – 2 L 55/11 –, JMBI. LSA 2012, 129 [131]).

Soweit die Gemeinden aufgrund ihres Eigentums an Grundstücken Mitglieder des Unterhaltungsverbandes sind, könnten sie zwar unmittelbar in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung betroffen sein. Den Beschwerdeführerinnen hätte es aber obliegen darzutun, inwieweit ihre Mitgliedschaft im Unterhaltungsverband aufgrund ihres Eigentums an den Gewässern auf die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung als Selbstverwaltungskörperschaft Einfluss nimmt (vgl. Bethge in Maunz/Schmidt-Bleintreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, § 91 RdNr. 42, Stand: 09/2011; Hess. StGH, Ur. v. 21.05.2013 – P.St.2361 –, LVerfGE, 24, 261 [277]). Daran fehlt es hier.

1.3.1.2. Auch durch Art. 2 Nr. 18 WG LSA ÄndG 2013 (betrifft § 56a WG LSA) werden die Beschwerdeführerinnen nicht in eigenen Rechten betroffen.

Diese Norm überträgt die Aufgabe der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung weder auf die Unterhaltungsverbände noch gar auf die Gemeinden, sondern belässt sie beim Land. Die Neuregelung des § 56a WG LSA bestimmt lediglich, dass der örtlich zuständige Unterhaltungsverband dem Land die Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung, so-

weit die Kosten dem jeweiligen Verband zuzuordnen sind, zu erstatten hat. Diese Kostenerstattungspflicht trifft jedoch nicht die Gemeinden und damit auch nicht die Beschwerdeführerinnen, sondern allein die Unterhaltungsverbände. Die Aussagen zum Rechtsverhältnis der Unterhaltungsverbände zu den Gemeinden im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung gelten hinsichtlich der Kostentragungspflicht des § 56a Abs. 1 WG LSA gleichermaßen. Verpflichtet sind nicht die Gemeinden, sondern die Unterhaltungsverbände als Träger eigener Rechte.

1.3.1.3. Durch Art. 2 Nr. 19a WG LSA ÄndG 2013 (betrifft § 64 WG LSA) werden die Beschwerdeführerinnen ebenfalls nicht in eigenen Rechten betroffen. Auch im Hinblick auf § 64 WG LSA sind die Unterhaltungsverbände als Träger ihres eigenen originären Selbstverwaltungsrechts und nicht die Gemeinden betroffen.

1.3.2. Die Beschwerdeführerinnen sind hingegen beschwerdebefugt, soweit sie Art. 2 Nr. 17 WG LSA ÄndG 2013 (betrifft § 56 Abs. 1 WG LSA) angreifen.

Durch § 56 WG LSA, der bestimmt, dass die Gemeinden die Verbandsbeiträge für Grundstücke, die nicht im Eigentum der Gemeinde stehen, vorrangig auf die Eigentümer, Erbbauberechtigten oder ersatzweise auf die Nutzer der im Gemeindegebiet gelegenen, zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücke umlegen können, soweit sie sich nicht für eine andere Art der Finanzierung entscheiden, macht das Land von der Ermächtigung des § 40 Abs. 1 S. 3 WHG Gebrauch. § 40 Abs. 1 S. 1 WHG bestimmt zunächst, dass die Unterhaltung oberirdischer Gewässer den Eigentümern der Gewässer obliegt, soweit sie nicht nach landesrechtlichen Vorschriften Aufgabe von Gebietskörperschaften, Wasser- und Bodenverbänden, gemeindlichen Zweckverbänden oder sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts ist. Ist der Gewässereigentümer Träger der Unterhaltungslast, sind die Anlieger sowie diejenigen Eigentümer von Grundstücken und Anlagen, die aus der Unterhaltung Vorteile haben oder die Unterhaltung erschweren, verpflichtet, sich an den Kosten der Unterhaltung zu beteiligen (§ 40 Abs. 1 S. 2 WHG). Ist eine Körperschaft nach Satz 1 unterhaltungspflichtig, können gemäß § 40 Abs. 1 S. 3 WHG die Länder bestimmen, inwieweit die Gewässereigentümer, die in Satz 2 genannten Personen, andere Personen, die aus der Unterhaltung Vorteile haben, oder sonstige Eigentümer von Grundstücken im Einzugsgebiet verpflichtet sind, sich an den Kosten der Unterhaltung zu beteiligen. Durch § 56 WG LSA sind die Gemeinden verpflichtet, die Verbandsbeiträge entweder nach den §§ 55 Abs. 3 bis 4 WG LSA einschließlich der nicht geltend gemachten Mehrkosten (§ 64 Abs. 1 S. 15 WG LSA) für Grundstücke, die

nicht im Eigentum der Gemeinden stehen, auf die Eigentümer, Erbbauberechtigten oder Nutzer der im Gemeindegebiet gelegenen, zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücke umzulegen oder auf andere Art zu finanzieren. § 56 Abs. 1 WG LSA stellt zusammen mit den Regelungen der §§ 54 Abs. 3 S. 1, 55 Abs. 3, Abs. 4 S. 3, 64 Abs. 1 S. 15 WG LSA sicher, dass der Gesetzesauftrag des § 40 WHG in Sachsen-Anhalt erfüllt wird.

Dabei kommt im zweistufigen Finanzierungssystem, das in Sachsen-Anhalt für die Kosten der Gewässerunterhaltung gilt, den Gemeinden auf der ersten Stufe die Aufgabe zu, stellvertretend für sämtliche Grundstückseigentümer, die im Gemeindegebiet liegen, Mitglied im jeweiligen Unterhaltungsverband zu sein. Die Gemeinden sind Zwangsmitglieder des Verbandes, der auf ihrem jeweiligen Gemeindegebiet die hoheitliche Aufgabe der Gewässerunterhaltung hinsichtlich der Gewässer zweiter Ordnung wahrnimmt. Es handelt sich dabei um eine Angelegenheit der wasserwirtschaftlichen Daseinsvorsorge, die ohne eine Form der interkommunalen Zusammenarbeit verwaltungstechnisch nicht effektiv zu bewältigen wäre. Durch die Mitgliedschaft in dem Unterhaltungsverband wird diese Zusammenarbeit erzwungen mit der weiteren Folge, dass ein Finanzierungsverbund der Mitgliedsgemeinden entsteht. Dieser soll die Selbstfinanzierung des Zwangsverbandes gewährleisten und beruht auf dem Gedanken des Ausgleichs der bestimmungsgemäßen Aufwendungen durch eine Umlage auf die Mitgliedsgemeinden (so BVerwG, Urt. v. 11.07.2007 – BVerwG 9 C 1.07 [BVerwG 10 C 11.05] –, NVwZ 2008, 314 [316], RdNr. 29).

Auf der zweiten Stufe schafft § 56 Abs. 1 WG LSA für die Gemeinden die Möglichkeit, den Gesetzesauftrag des § 40 WHG in der Weise umzusetzen, dass sie die Verbandsbeiträge für Grundstücke, die nicht im Eigentum der Gemeinde stehen, auf die Eigentümer, Erbbauberechtigten oder Nutzer der im Gemeindegebiet gelegenen, zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücke umlegen, soweit sie keine andere Finanzierungsform wählen. Diese vermittelnde Veranlagung kann als „Aufgabe“ verstanden werden, bei deren Übertragung der Landesgesetzgeber gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf einen angemessenen Ausgleich im Fall der finanziellen Mehrbelastung zu schaffen hat. Dass zumindest hinsichtlich der Deckung der Verwaltungskosten, die bei den Beschwerdeführerinnen bei der Umlage der Verbandsbeiträge entstehen, aufgrund der Veränderungen des durch die angefochtenen Änderungen des Wassergesetzes entstandenen Umfangs, kein angemessener Ausgleich für die finanzielle Mehrbelastung gewährt wurde, erscheint zumindest möglich.

1.4. Die Verfassungsbeschwerde ist formgerecht und innerhalb der Jahresfrist der §§ 51 Abs. 2, 48 LVerfGG erhoben worden.

2. Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, soweit Art. 2 Nr. 17 WG LSA ÄndG 2013 (§ 56 Abs. 1 WG LSA) hinsichtlich der Verwaltungskosten keine Kostendeckungsregelung enthält. Nur insoweit verletzt die Vorschrift Art. 87 Abs. 3 LVerf. Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet.

Dabei kann es dahingestellt bleiben, ob es sich bei der Aufgabe der vermittelnden Beitrags-erhebung nach § 56 Abs. 1 i.V.m. §§ 54 Abs. 3 S. 1, 55 Abs. 3, Abs. 4 S. 3, 64 Abs. 1 S. 15 WG LSA um eine staatliche Aufgabe (so OVG LSA Urt. v. 25.04.2012, a.a.O.) oder – wie die Landesregierung meint – um eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung in eigener Verantwortung handelt. Sowohl bei Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung als auch bei der Übertragung von neuen staatlichen Aufgaben verpflichtet Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf den Landesgesetzgeber nämlich, dabei gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln (Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf). Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen (Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf).

Ob eine neue Aufgabe übertragen wurde, ist durch einen Vergleich der Rechtslage vor und nach der Übertragung durch Bildung einer Aufgabendifferenz festzustellen.

2.1. Dies zugrunde gelegt kann zwar nicht festgestellt werden, dass durch die Neufassung des § 56 Abs. 1 WG LSA in Art. 2 Nr. 17 WG LSA ÄndG 2013 auf die Beschwerdeführerinnen neue Aufgabe übertragen werden. Die Aufgabe der vermittelnden Veranlagung obliegt den Gemeinden bereits seit dem erstmaligen Erlass des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt am 31.08.1993 (GVBl. S. 477).

2.2. Eine zu einem Mehrbelastungsausgleich verpflichtende Aufgabendifferenz und damit eine neue Aufgabe liegt aber auch vor, wenn für staatliche Aufgaben oder für pflichtige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbindliche Standards festgelegt werden oder eine bereits durch Gesetz übertragene Aufgabe durch ein weiteres Gesetz neu ausgeformt wird und dadurch eine neue finanzielle Belastung entsteht (LVerfG, Urt. v. 09.10.2012 – LVG 57/10 –, LVerfGE.23, 341). Eine solche Fallkonstellation ist hier gegeben.

Durch Art. 2 Nrn. 18, 42, 19a WG LSA ÄndG 2013 sind die Aufgaben, die den Gemeinden aus der stellvertretenden Mitgliedschaft in den Unterhaltungsverbänden für die Eigentümer, Erbbauberechtigten oder Nutzer von Grundstücken erwachsen, neu ausgeformt worden. Der Umfang der Verbandsbeiträge, die die Gemeinden auf diese Personen umlegen können oder anderweitig finanzieren müssen, hat sich durch die Kostenerstattungspflicht der jeweiligen Unterhaltungsverbände für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung, durch die Herabstufung von Gewässern erster Ordnung in Gewässer zweiter Ordnung und durch die die Mehrkosten betreffende Regelung des § 64 Abs. 1 S. 15 WG LSA deutlich erhöht. Nach den Angaben der Landesregierung in ihrem Schriftsatz vom 04.05.2015 fielen bisher in den Zuständigkeitsbereich der Unterhaltungsverbände Veranlagungsflächen in einer Größenordnung von 1.897.365 ha. Durch die Änderungen in Art. 2 WG LSA ÄndG 2013 sind Veranlagungsflächen von 117.936 ha (14.123 ha aufgrund der Herabstufung von Gewässern erster Ordnung in Gewässer zweiter Ordnung sowie 103.813 ha für die Gewässer erster Ordnung, die nicht in Bundeswasserstraßen entwässern) hinzu gekommen. Diesen Aufwuchs der Veranlagungsflächen bewertet das Gericht als eine quantitative Änderung und als eine „Neuausformung“ der bereits bestehenden Aufgabe.

2.3. Liegt demnach eine Aufgabenzuweisung im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf vor, so müssen die entsprechenden Neuregelungen auch den rechtlichen Anforderungen genügen, die in den Sätzen 2 und 3 an die Aufgabenzuweisung gestellt werden.

In erster Linie muss gemäß Satz 2 eine Kostendeckungsregelung getroffen werden, der eine Ermittlung der anfallenden Kosten vorauszugehen hat. Soweit es durch die Aufgabenzuweisung zu einer Mehrbelastung der gemeindlichen Haushalte kommt, muss zudem gemäß Satz 3 eine angemessene Ausgleichsregelung getroffen werden (vgl. dazu LVerfG, Ur. v. 14.09.2004, a.a.O., [S. 373], m.w.N.).

Wie das Gericht bereits mehrfach verdeutlicht hat, erfüllt die Norm eine Schutzfunktion für die Kommunen in der Weise, dass der Gesetzgeber bei jeder Aufgabenübertragung die damit verbundenen finanziellen Belastungen berücksichtigen muss. Der Gesetzgeber kann diesem Schutzgebot nur nachkommen, wenn die Regelung über die Kostendeckung für die Kommunen erkennbar und nachprüfbar ist. Dabei sind die Kosten nachvollziehbar zu ermitteln und für die Kommunen sichtbar zu machen, in welcher Höhe sie an der Deckung der Kosten beteiligt werden. Die Kostendeckungsregelung muss aus verfassungsrechtlicher Sicht Mindestanforderungen genügen. Hierzu gehören Angaben, die den Kommunen Be-

rechnungsmöglichkeiten in die Hände geben. Bei der Regelung der Kostendeckung steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum insbesondere hinsichtlich der Methode der Kostendeckung zu. Er kann dafür Gebühren- und Beitragstatbestände schaffen, finanzielle Zuweisungen vorsehen oder andere Wege beschreiten, die zu einer Deckung der entstehenden Kosten führen. Entscheidend ist, dass im Ergebnis zu Lasten der kommunalen Haushalte keine Mehrbelastung entsteht (vgl. LVerfG, Urt. 17.09.1998 – LVG 4/96 –, LVerfGE 9, 343 [356 f.]; Urt. 08.12.1998 – LVG 19/97 –, LVerfGE 9, 390 [405]). Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf verlangt eine aus Anlass und im Zusammenhang mit der Aufgabenverlagerung getroffene Kostendeckungsregelung. Nur so wird die Warn- und Schutzfunktion der Regelung umgesetzt (vgl. auch LVerfG, Urt. v. 13.07.2000 – LVG 20/97 –, LVerfGE 11, 429 [448]).

Ist für eine der kommunalen Ebene zugewiesene Aufgabe bereits eine Kostendeckungsregelung vorhanden, so braucht im Falle der Verlagerung dieser Aufgaben eine neue Kostendeckungsregelung ausnahmsweise nicht getroffen zu werden, wenn die betreffende Kostendeckungsregelung auch vom neuen Träger in Anspruch genommen bzw. angewendet werden kann. In diesen Fällen eine ausdrückliche Neuregelung der Kostendeckung zu verlangen, würde einen reinen Formalismus darstellen. Deshalb ist im vorliegenden Falle jedenfalls eine ausdrückliche neue Kostendeckungsregelung entbehrlich gewesen, weil eine solche bereits bestand.

2.3.1. Zutreffend weist das Land darauf hin, dass hinsichtlich der Zweckkosten, also der umlagefähigen Verbandsbeiträge nach §§ 54 Abs. 3, Abs. 4 S. 1 und 64 Abs. 1 S. 15 WG LSA in der Regelung des § 56 Abs. 1 WG LSA eine hinreichende Kostendeckungsregelung vorhanden ist. § 56 Abs. 1 WG LSA ermöglicht den Gemeinden die gesamten Verbandsbeiträge einschließlich der Kosten, die der Unterhaltungsverband an das Land abzuführen hat und der Kosten, die nach § 64 Abs. 1 S. 15 WG LSA beitragsfähiger Aufwand sind, auf die Grundstückseigentümer umzulegen.

Die Angemessenheit der Kostendeckungsregelung vermögen die Beschwerdeführerinnen nicht mit dem Einwand in Frage zu stellen, bei der Refinanzierung der Verbandsbeiträge entstünden ihnen dadurch Ausfälle, dass es aufgrund oftmals geringer Grundstücksgrößen in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehe, Beiträge von den Grundstückseigentümern zu erheben. Insofern handelt es sich um eine nicht ausgleichspflichtige Mehrbelastung der Gemeinden, weil diese Belastung unter eine dem Konnexitätsprinzip inne wohnende Bagatellgrenze fällt.

Auch soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, für die Kosten, die ihnen aufgrund von Insolvenzen von Grundstückseigentümern entstehen, sei ihnen eine angemessene Kostendeckung zu gewähren, vermag das Gericht dem nicht zu folgen. Die Darstellung der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung hat ergeben, dass das Ausfallrisiko in der Praxis bisher nicht so ins Gewicht fällt, dass der Gesetzgeber es näher hätte ermitteln müssen. Das erscheint dem Gericht auch dadurch plausibel, dass bei grundstücksbezogenen Lasten das Grundstück als Haftungsgegenstand zur Verfügung steht.

2.3.2. Den Beschwerdeführerinnen ist allerdings darin zuzustimmen, dass es in Art. 2 WG LSA ÄndG 2013 an einer Kostendeckungsregelung hinsichtlich der Deckung der durch die Aufgabenveränderung entstehenden Verwaltungskosten fehlt.

Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts werden von Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf nicht nur die Zweckkosten, sondern auch die durch die Aufgabenveränderung entstehenden Verwaltungskosten erfasst. Ein Ausschluss der Verwaltungskosten aus dem Kostendeckungsprinzip hätte zur Folge, dass weite Aufgabenbereiche von der Regelungs- und Ausgleichspflicht ausgenommen wären und die kommunalen Haushalte insoweit entgegen dem Rechtsgedanken des Konnexitätsprinzips einseitig belastet werden könnten (LVerfG Ur. v. 14.09.2004, a.a.O, [S. 375]).

Die Landesregierung räumt ein, dass es infolge der Abstufung von Gewässern und durch Einführung eines grundsteuerbezogenen Umlagesatzes zu einem Mehraufwand in den Gemeinden beim Vollzug des § 56 Abs. 1 WG LSA kommt, wenn die Gemeinden von der bestehenden Umlagemöglichkeit Gebrauch machen.

Der Landesgesetzgeber konnte sich hier nicht darauf stützen, dass es den Gemeinden nach § 56 Abs. 1 WG LSA offenstehe, auf eine Beitragsumlage auf die Grundstückseigentümer zu verzichten, und bei dieser Vorgehensweise Verwaltungskosten nicht anfallen. § 56 Abs. 1 WG LSA räumt den Gemeinden zwar ein, anstelle der Umlage der Verbandsbeiträge auf die Grundstückseigentümer eine andere Art der Finanzierung zu wählen, wofür sich nach Angaben der Landesregierung ca. 20 % der Gemeinden entschieden haben sollen. Soweit der Verzicht auf die Beitragsumlage dazu führt, dass die Gemeinden die Zweckkosten aus ihren allgemeinen Mitteln decken, bedeutet dies einen Verzicht auf den nach Art. 87 Abs. 3 LVerf

gebotenen Mehrbelastungsausgleich. Darauf kann der Gesetzgeber die Gemeinden nicht zur Vermeidung des Verwaltungsaufwands verweisen.

Auch soweit die Landesregierung die Gemeinden auf die Möglichkeit verweist, die auf sie umgelegten Verbandsbeiträge statt über Beiträge über die Grundsteuern auf die Grundstückseigentümer umzulegen, vermag das Gericht dem nicht zu folgen. Nach § 99 Abs. 2 KVG LSA haben die Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel (1.) soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen und (2.) im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Mit der Umlage nach § 55 Abs. 3 WG LSA, wenn ihr auch ein Entgeltcharakter abzusprechen sein mag, korrespondiert dennoch ein „Vorteil“ der in Anspruch genommenen Grundsteuerpflichtigen. Dieser ist jedenfalls darin zu sehen, dass den Eigentümern der Flächen, die im Verbandsgebiet der Grundsteuer unterliegen, eine an sich ihnen selbst aufzuerlegende Unterhaltungspflicht abgenommen wird, wenn die Gemeinde Mitglied des Unterhaltungsverbandes ist. Dieser Vorteil wird zulässigerweise gesetzlich vermutet. Dabei liegt diesem Vorteilsbegriff das weite Verständnis zugrunde, das in § 8 WVG Ausdruck findet (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.07.2007, a.a.O., [S. 317], RdNr. 33 f., m.w.N.). Dies bestätigt letztlich § 55 Abs. 3 WG LSA, wenn dort vom Landesgesetzgeber für die Verbandsbeiträge ausdrücklich die Geltung des WVG angeordnet wird. Als „Vorteil“ sind danach nicht nur die Maßnahmen der Gewässerunterhaltung anzusehen, die für die Abgabepflichtigen im Einzelfall einen greifbaren wirtschaftlichen Nutzen mit sich bringen können (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 WVG). Es reicht vielmehr aus, wenn von deren Grundstücken „nachteilige Auswirkungen“ auf die zu unterhaltenden Gewässer ausgehen oder zu erwarten sind (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 2 WVG). Als Nachteil zurechenbar ist in diesem Sachzusammenhang jeder Beitrag zum Wasserzufluss; denn in der Summe macht dieser Wasserzufluss die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen erforderlich, die der Erhaltung eines ordnungsgemäßen Zustandes für den Wasserabfluss dienen (BVerwG, a.a.O., [S. 317], RdNr. 34). Jedes Grundstück verursacht schon allein infolge seiner Lage im Einzugsgebiet den Zulauf von Wasser und erschwert damit die Gewässerunterhaltung. Auch ohne Mitglied des Unterhaltungsverbandes zu sein, sind die Eigentümer der im Verbandsgebiet gelegenen Flächen aus diesem Grunde typischerweise „Nutznießer“ der Verbandstätigkeit (vgl. § 28 Abs. 3 WVG). Diese entlastet sie nämlich von einer Verantwortung, die vom Landesgesetzgeber ihrem Eigentum zugerechnet werden darf, auch wenn die Gewässerunterhaltung als öffentliche Aufgabe definiert ist, deren Wahrnehmung den Gemeinden in einem Zwangsverband obliegt. Als Nutznießer schulden die grundsteuerpflichtigen Eigentümer einen Solidarbeitrag zum Finanzierungssystem, das in Sachsen-Anhalt für die Kosten der

Gewässerunterhaltung eingeführt worden ist. Die Erhebung der streitigen Umlage dient danach nicht der bloßen Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand. Dies unterscheidet sie von der Grundsteuer (BVerwG, a.a.O. [S. 317], RdNr. 36). Diese Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts teilt auch das Landesverfassungsgericht. Wird mit § 55 Abs. 3 WG LSA ein Vorteil der Grundstückseigentümer erfasst, sind die Gemeinden auf der Refinanzierungsebene durch § 99 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA verpflichtet, Entgelte zu erheben. Ob durch Grundstücke verursachte Lasten für die Gemeinden als Rechtfertigung für die Grundsteuer angeführt werden können, ist wachsenden Zweifeln ausgesetzt (vgl. BVerwG, Ur. v. 11.07.2007, a.a.O., [S. 317], RdNr. 36 m.w.N.). Die Gemeinden auf eine rechtlich umstrittene Refinanzierungsmöglichkeit zu verweisen, ist mit Art. 87 Abs. 3 LVerf nicht vereinbar.

Nicht zu überzeugen vermag auch der Vortrag der Landesregierung, eine angemessene Kostendeckungsregelung sei deshalb entbehrlich, weil im Vergleich zur alten Rechtslage, nach der die Erschwernisumlage einwohnerbasiert zu erfolgen hatte, sich der mit der neuen Rechtslage verbundene Verwaltungsaufwand spürbar reduziert habe. Diese Annahme ist nicht in der erforderlichen Art und Weise glaubhaft gemacht. Dies ergibt sich aus Folgendem:

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 04.05.2015 auf die mit Verfügung vom 07.04.2015 gestellten Fragen des Gerichts geantwortet, dass nach ihren Schätzungen aufgrund der Herabstufung der Gewässer erster Ordnung in Gewässer zweiter Ordnung bei den Gemeinden ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand von 21.184 € pro Jahr entstehe. Aufgrund der Kostenübernahmeverpflichtung hinsichtlich der Gewässer erster Ordnung schätzt die Landesregierung den zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Gemeinden landesweit auf jährlich 155.719 €. Durch die Neufassung des § 64 Abs. 1 WG LSA würden bei den Gemeinden landesweit keine Verwaltungskosten anfallen.

Selbst wenn man diese Angaben über den zusätzlich entstehenden Verwaltungsaufwand als zutreffend ansieht – was allerdings von den Beschwerdeführerinnen bestritten wird – vermag die Landesregierung auch nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung nicht zur Überzeugung des Gerichts darzulegen, dass die durch die Gesetzesänderung verursachten Verwaltungskosten bei der vermittelnden Veranlagung durch die mit der neuen Rechtslage verbundenen Veranlagungserleichterungen so reduziert werden, dass eine Kostendeckungsregelung insoweit verfassungsrechtlich nicht geboten wäre. Die Landesregierung hat zwar in ihrer Stellungnahme vom 04.05.2015 Gesichtspunkte aufgezeigt, aus denen sich ihrer Auffassung nach eine mit der neuen Rechtslage verbundene Verfahrensvereinfachung ergeben

soll. Sie war aber weder in ihrer Stellungnahme vom 04.05.2015 noch im Verlaufe der mündlichen Verhandlung in der Lage, eine Berechnung der Einsparungen von Verwaltungskosten, die mit der Gesetzesänderung verbunden sind, vorzulegen. Dies ist aber erforderlich, weil der Gesetzgeber seiner Schutzfunktion aus Art. 87 Abs. 2 S. 3 LVerf nur nachkommen kann, wenn die Regelung über die Kostendeckung für die Kommunen erkennbar und nachprüfbar ist. Dabei sind die Kosten nachvollziehbar zu ermitteln und für die Kommunen sichtbar zu machen, in welcher Höhe sie an der Deckung der Kosten beteiligt werden (vgl. LVerfG, Urt. v. 14.09.2003, a.a.O., [S. 375]).

Die Landesregierung hielt in ihrem Gesetzesentwurf vom 12.09.2012 zu § 56 Abs. 1 WG LSA eine Kostendeckungsregelung hinsichtlich der Verwaltungskosten für erforderlich. Nach § 56 Abs. 1 WG LSA in der Fassung des Gesetzesentwurfs sollten Verbandsbeiträge für Grundstücke, die nicht im Eigentum der Gemeinde stehen, einschließlich der Kosten, die der Unterhaltungsverband an das Land abzuführen hat, sowie die bei der Umlegung der Verbandsbeiträge entstehenden Verwaltungskosten auf die Eigentümer umgelegt werden können. Nach § 56 Abs. 1 S. 6 WG LSA der Entwurfsfassung sollten die Verwaltungskosten kalkuliert werden und durften 15 v. H. des umlagefähigen Beitrags nicht übersteigen (LT-Drs. 6/1423, S. 62 f). Im Rahmen der Verbandsanhörung im Gesetzgebungsverfahren hat die Landesregierung diese Auffassung verteidigt (LT-Drs. 6/1423, S.12).

2.3.3. Soweit Verwaltungskosten in Form von Veranlagungskosten betroffen sind, die den Gemeinden dadurch entstehen, dass sie nach § 64 Abs. 1 S. 15 WG die nicht geltend gemachten Mehrkosten in den beitragsfähigen Aufwand einzustellen haben, ist das Land hingegen nicht verpflichtet diese in eine zu schaffende Kostendeckungsregelung einzubeziehen. Insoweit handelt es sich nicht um eine ausgleichspflichtige Mehrbelastung der Gemeinden, da diese Kosten unter die dem Konnexitätsprinzip inne wohnende Bagatellgrenze fallen. Durch § 64 Abs. 1 S. 15 WG LSA wird nämlich nicht die Anzahl der Veranlagungsfälle, sondern nur der Teil des Unterhaltungsbeitrags, der auf die Grundstückseigentümer umgelegt wird, um einen geringen Betrag erhöht.

3. Das Landesverfassungsgericht stellt gemäß den §§ 51 Abs. 2, 50, 41 S. 1 LVerfGG die Unvereinbarkeit des Art. 2 Nr. 17 WG LSA ÄndG 2013 mit der Landesverfassung fest und sieht davon ab, die Nichtigkeit der Regelung auszusprechen. Der Landesgesetzgeber kann dem gesetzgeberischen Defizit auf verschiedene Weise begegnen, da ihm hinsichtlich der erforderlichen Kostendeckungsregelung ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht (vgl.

LVerfG, Urt. v. 14.09.2004, a.a.O., [S. 374]). Der Landesgesetzgeber ist gehalten, mit Wirkung ab spätestens 01.01.2016 eine aus dem Tenor ersichtliche angemessene Kostendeckungsregelung zu schaffen.

4. Die Gerichtskostenfreiheit folgt aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. Da sich die Verfassungsbeschwerde nur zum Teil als begründet erwiesen hat, erscheint es angemessen, den Beschwerdeführerinnen die notwendigen Auslagen nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zu erstatten (§ 32 Abs. 3 LVerfGG).

Schubert

Gemmer

Dr. Eckert

Franzkowiak

Buchloh

Dr. Stockmann

Prof. Dr. Germann