

LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT



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

B E S C H L U S S

*In dem
konkreten Normenkontrollverfahren*

LVG 15/20

zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung,

ob die in § 55 Abs. 3, Abs. 4 S. 3, § 56 Abs. 1 und § 56a Abs. 1 und 2 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt getroffenen Regelungen über die Kostenerstattung für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung mit Art. 87 Abs. 3 Satz 2 und 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vereinbar sind,

– Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Halle vom 29.04.2020 – 8 A 334/18 HAL –

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Franzkowiak als Vorsitzenden, seine Vizepräsidentin Dr. Waterkamp sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Gemmer, Buchloh, Stoll und Prof. Dr. Germann am 24.08.2021 beschlossen:

1. Die in § 55 Abs. 3, Abs. 4 S. 3, § 56 Abs. 1 und § 56a Abs. 1 und 2 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt getroffenen Regelungen über die Kostenerstattung für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung sind mit Art. 87 Abs. 3 Satz 2 und 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vereinbar.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei. Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

Gründe

I.

Das vorliegende Verwaltungsgericht Halle – 8. Kammer – hält die in § 55 Abs. 3, Abs. 4 S. 3, § 56 Abs. 1 und § 56a Abs. 1 und 2 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt getroffenen Regelungen über die Kostenerstattung für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung für unvereinbar mit Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LVerf). 1

Das Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA) vom 16.03.2011 (GVBl. S. 492), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.07.2020 (GVBl. S. 372, 374), regelt unter anderem die Organisation und Finanzierung der Gewässerunterhaltung (zur Vorgeschichte und zu den grundsätzlichen Entscheidungen des Landesgesetzgebers im Hinblick auf die Unterhaltungsverbände LVerfG, Urt. v. 12.09.2006 – LVG 18/05 – [LVerfGE 17, 482], Rn. 1–17, 32–40). 2

§§ 55 bis 56a WG LSA lauten auszugsweise: 3

§ 55

Unterhaltungsverbände

- (1) Die Unterhaltungsverbände sind Wasser- und Bodenverbände im Sinne des Wasserverbandsgesetzes; für sie gelten die Vorschriften des Wasserverbandsgesetzes, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist.

[...]

- (3) ¹Für die Verbandsbeiträge gelten die Vorschriften des Dritten Teils des Wasserverbandsgesetzes mit der Maßgabe, dass sich die Beiträge für die Gewässerunterhaltung nach

1. dem Verhältnis der Fläche, mit dem die Mitglieder am Verbandsgebiet beteiligt sind (Flächenbeitrag), und
2. dem Verhältnis der Einwohnerzahlen der Gemeinden, die nicht einer Verbandsgemeinde angehören, oder der Verbandsgemeinde im Verbandsgebiet gemäß § 158 des Kommunalverfassungsgesetzes zur Gesamteinwohnerzahl als Maßstab für die Erschwerung der Gewässerunterhaltung durch versiegelte Flächen (Erschwernisbeitrag)

bestimmen. ²Der Anteil der Erschwernisbeiträge der Mitglieder beträgt unter Beachtung des Verhältnisses von Bodenfläche zu Siedlungs- und Verkehrsfläche im Verbandsgebiet mindestens 10 v. H. des Gesamtbeitrags; er ist in der Satzung festzulegen. ³Zur Vermeidung besonderer Härten bei der Beitragserhebung kann in der Satzung eine Höchstgrenze für den Erschwernisbeitrag festgelegt werden. ⁴Eine besondere Härte liegt insbesondere vor, wenn der Verbandsbeitrag des Mitgliedes um mehr als 100 v. H. über dem Verbandsbeitrag liegt, der ohne einen Erschwernisbeitrag zu zahlen wäre.

(3a) [...]

- (4) ¹Die Unterhaltungsverbände haben rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres ihren Mitgliedern eine nach Kostenarten gegliederte Beitragskalkulation vorzulegen. ²Kosten sind nur beitragsfähig, soweit sie ausschließlich der Gewässerunterhaltung dienen.

³ Die Kosten, die der Unterhaltungsverband gemäß § 56a Abs. 1 an das Land zu zahlen hat, gehören zu den beitragsfähigen Kosten.

[...]

§ 55a

Zusammenarbeit von Unterhaltungsverbänden

[...]

§ 56

Heranziehung zu den Beiträgen für einen Unterhaltungsverband

- (1) ¹ 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, sowie die bei der Umlegung der Verbandsbeiträge entstehenden Verwaltungskosten vorrangig auf die Eigentümer, Erbbauberechtigten oder ersatzweise auf die Nutzer der im Gemeindegebiet oder im Verbandsgemeindegebiet gelegenen, zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücke umlegen. ² 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. ³ 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.
- (2) Die Umlagen werden wie Gebühren nach dem Kommunalabgabengesetz erhoben.

§ 56a

Heranziehung zu den Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung

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

[...]

Im Ausgangsverfahren klagt eine Gemeinde gegen ihre Heranziehung zu Beiträgen durch den beklagten Unterhaltungsverband für die Jahre 2016 und 2017. Die jeweils

durch Bescheid aufgrund der Verbandssatzung festgesetzten Beiträge wurden nach den Vorschriften der § 55 Abs. 3 und 4, § 56a Abs. 1 und 2 WG LSA aus dem Haushaltsvolumen berechnet, das neben dem Aufwand der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung auch die an das Land zu leistende Erstattung für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung im jeweils vorausgehenden Jahr (2015 beziehungsweise 2016) umfasste.

Mit Beschluss vom 29.04.2020 hat das Verwaltungsgericht Halle – 8. Kammer – das Verfahren ausgesetzt und dem Landesverfassungsgericht folgende Frage zur Entscheidung vorgelegt: **5**

„Sind die in § 55 Abs. 3, Abs. 4 S. 3, § 56 Abs. 1 und § 56a Abs. 1 und 2 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt getroffenen Regelungen über die Kostenerstattung für die Gewässer erster Ordnung mit Art. 87 Abs. 3 Satz 2 und 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vereinbar?“

Das vorliegende Verwaltungsgericht hält die vorgelegten Vorschriften für unvereinbar mit Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf. Auf ihre Gültigkeit komme es für die Entscheidung im Ausgangsverfahren an. **6**

Insbesondere seien die angegriffenen Bescheide nicht bereits deshalb in vollem Umfang rechtswidrig, weil ihnen die satzungsrechtliche Grundlage fehle. **7**

Die Satzungsvorschriften, auf die die Beitragserhebung gestützt werde, erfüllten die daran zu stellenden allgemeinen Anforderungen. Die dagegen gerichteten Einwände der Klägerin seien unbegründet. **8**

Der Bescheid über die Beiträge für 2016 sei nur insoweit allein mangels satzungsrechtlicher Grundlage rechtswidrig, als er Beiträge für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung im Jahr 2015 erhebe, da dieser Erhebungszeitraum nicht vom Geltungsbereich der Verbandssatzung erfasst sei. Hinsichtlich der darüber hinaus erfolgenden Erhebung von Verbandsbeiträgen seien jedoch keine Mängel des zugrundeliegenden Satzungsrechts erkennbar. Die nach Überzeugung des vorlegenden Verwaltungsgerichts bestehende Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Vorschriften über die Umlage der Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung wirke sich auch auf die Rechtmäßigkeit der Beiträge für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung aus, zumal die Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster und zweiter Ordnung als einheitlicher Gesamtbetrag erhoben würden. Gehe man hingegen von der Verfassungsmäßigkeit der vorgelegten Regelungen aus, seien der Bescheid für 2016 teilweise – nämlich hinsichtlich der hierin erhobenen Beiträge für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung –, der Bescheid für 2017 vollständig aufrechtzuerhalten. **9**

§ 55 Abs. 3, Abs. 4 S. 3 i. V. m. § 56a Abs. 1 und 2 WG LSA verstießen hinsichtlich der darin vorgesehenen Umlegung der Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung auf die Gemeinden gegen Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf, weil insoweit keine hinreichende Kostendeckungsregelung vorhanden sei. **10**

Die hierzu in § 56 Abs. 1 WG LSA vorgesehene Rechtsgrundlage für die Umlage der Verbandsbeiträge durch die Gemeinden auf die Eigentümer, Erbbauberechtigten oder Nutzer (im folgenden pars pro toto: Eigentümer) der im Gemeinde- und Verbandsgebiet gelegenen Grundstücke stehe ihrerseits nicht mit Verfassungsrecht und einfachgesetzlichem Bundesrecht in Einklang. Mit ihr würden die Gemeinden insoweit auf eine rechtlich nicht zulässige Finanzierungsmöglichkeit verwiesen.

11

Die Heranziehung der Grundstückseigentümer zur Erstattung der Kosten für die Unterhaltung von Gewässern erster Ordnung verstoße gegen die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an eine nichtsteuerliche Abgabe. Zu berücksichtigen sei insoweit, dass nach § 53 WG LSA die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung grundsätzlich dem Land obliege. Dies sei ein wesentlicher Unterschied zur Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung, die nach § 54 WG LSA den Unterhaltungsverbänden obliege. § 56a WG LSA übertrage nicht die Aufgabe der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung auf die Unterhaltungsverbände oder die Gemeinden, sondern bestimme lediglich, dass der örtlich zuständige Unterhaltungsverband dem Land die Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung, soweit die Kosten dem Verband zuzuordnen sind, zu erstatten hat. Indem der Landesgesetzgeber die Finanzierung der nach wie vor dem Land obliegenden Aufgabe letztlich den Eigentümern der Grundstücke im Verbandsgebiet der Unterhaltungsverbände bzw. der Gemeinde auferlege, übertrage er diesen über eine nichtsteuerliche Abgabe eine Finanzierungslast. Eine sachliche Legitimation für die Erhebung dieser Abgabe sei nicht erkennbar. Aus den Gesetzesmaterialien gehe vielmehr hervor, dass der tragende Gesichtspunkt für die getroffene Regelung allein in der Erwartung neuer Einnahmen für das Land bestand. Den Unterhaltungsverbänden und ihren Mitgliedsgemeinden würde ermöglicht, die ihnen im Rahmen des Gesetzesvollzugs entstehenden Kosten und Aufwendungen mittels Abgaben vollständig auf die „bevorzugten“ Abgabepflichtigen umzulegen. Worin dieser Vorteil der Abgabepflichtigen bestehen soll, ergebe sich weder aus dem Gesetzentwurf noch aus dem Gesetz selbst. Die Rechtfertigung dafür, dass eine Amtshandlung nicht aus allgemeinen Steuermitteln, sondern aus Vorzuglasten bestimmter Abgabenschuldner finanziert wird, liege in der individuellen Zurechenbarkeit der auszugleichenden Vorzüge. Dabei verfüge der Gesetzgeber zwar über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebühren- oder Beitragspflicht unterwerfen will. Hier sei indes bereits kein Sondervorteil erkennbar, der bei den Abgabepflichtigen durch die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe abgeschöpft werden könnte.

12

Das mache der Vergleich mit der Rechtsprechung des OVG LSA zu Umlagen für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung (Urteil vom 24.03.2015 – 2 L 44/13) deutlich, der sich das vorliegende Verwaltungsgericht anschließt. Danach korrespondiert mit dieser Umlage ein Vorteil der in Anspruch genommenen Umlagepflichtigen, weil diesen eine an sich ihnen selbst aufzuerlegende Unterhaltungspflicht durch die erstattungsberechtigten Gemeinden abgenommen werde. Das vorliegende Verwal-

13

tungsgericht meint, dass dies nicht auf die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung übertragen werden könne. Denn anders als bei der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung nehme bei der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung weder der Unterhaltungsverband noch das Land eine eigentlich den Gemeinden beziehungsweise den Grundstückseigentümern aufzuerlegende Unterhaltungspflicht wahr. Deren Träger sei vielmehr das Land, abgesehen von der Unterhaltung der Bundeswasserstraßen durch den Bund oder einer abweichenden Festlegung. Es sei auch sonst kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich, welcher Sondervorteil den Gemeinden bzw. Grundstückseigentümern durch die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung zukommen könnte, der die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe ihnen gegenüber rechtfertigen könnte.

Auch das Landesverfassungsgericht (Urt. v. 30.06.2015 – LVG 3/14 –, Rn. 106) gehe davon aus, dass die Umlage einen Vorteil der Grundstückseigentümer voraussetzt. Es lege in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 11.07.2007 – 9 C 1/07 –) dem „Vorteilsbegriff das weite Verständnis zugrunde, das in § 8 WVG Ausdruck findet“. Danach bestehe der Vorteil bei der Erhebung von Beiträgen für die Gewässerunterhaltung nicht in einer einem Beitragspflichtigen konkret zurechenbaren besonderen Leistung. Die Beiträge sollten vielmehr der allgemeinen Finanzierung der Tätigkeit von Unterhaltungsverbänden dienen. Das Landesverfassungsgericht gehe ferner zwar davon aus, dass ein Vorteil der Grundstückseigentümer im Verbandsgebiet zulässigerweise gesetzlich vermutet werde. Es sehe aber mit dem Bundesverwaltungsgericht diesen Vorteil der Grundstückseigentümer im Verbandsgebiet darin, dass diesen eine an sich ihnen selbst aufzuerlegende Unterhaltungspflicht abgenommen wird. Dies sei bei der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung aber gerade nicht der Fall.

14

Soweit das Landesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang weiter ausführt, dass jedes Grundstück schon alleine infolge seiner Lage im Einzugsgebiet den Zufluss von Wasser erschwere, damit die Gewässerunterhaltung verursache und die Eigentümer der im Verbandsgebiet gelegenen Flächen schon aus diesem Grund typischerweise „Nutznießer“ (§ 28 Abs. 3 WVG) der Verbandstätigkeit seien, könne sich dies schon deshalb nicht auf einen möglichen Vorteil durch die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung beziehen, weil die Unterhaltungsverbände insoweit gar nicht oder jedenfalls nicht in Wahrnehmung der ihnen als Unterhaltungsverbänden übertragenen Aufgaben tätig würden und damit auch keine „Verbandstätigkeit“ vorliege, deren „Nutznießer“ die Eigentümer der dort angesprochenen Grundstücke sein könnten. Denn durch die in § 56a WG LSA getroffene Regelung, wonach die Unterhaltungsverbände dem Land die Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung erstatten, werde den Unterhaltungsverbänden – wie das Landesverfassungsgericht zutreffend ausführe (Urt. v. 30.06.2015 – LVG 3/14 –, Rn. 82) – die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung nicht übertragen, sondern lediglich eine eigenständige Kostenerstattungspflicht begründet.

15

Dass eine Anknüpfung an einen Sondervorteil fehle, werde auch in der in § 56a Abs. 2 WG LSA enthaltenen Regelung über die Ermittlung des Kostenansatzes für die durch den Unterhaltungsverband vorzunehmende Kostenerstattung deutlich, die auch die Höhe der von den Eigentümern erhobenen Umlage bestimme. Der Gesetzgeber versuche in dieser Regelung nicht einmal ansatzweise, die Ermittlung des Kostenansatzes für die Erstattung nach § 56a Abs. 1 WG LSA in irgendeiner Weise an einen Vorteil zu koppeln, den die Gemeinden bzw. der Unterhaltungsverband aus der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung durch das Land haben könnten, sondern leite die Höhe der Kostenerstattung aus den Flächen- und Erschwernisbeiträgen für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung her. **16**

Die Umlage der Kosten für die Unterhaltung von Gewässern erster Ordnung verstoße außerdem gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 7 Abs. 1 LVerf und das Äquivalenzprinzip. Selbst wenn man mit dem Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 11.07.2007 – 9 C 1/07, Rn. 40) das Äquivalenzprinzip auf die Erhebung von Verbandsbeiträgen und deren Umlage nicht für anwendbar halte, müsse die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Die Heranziehung von Grundstückseigentümern zu Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung benachteilige sie gegenüber anderen Gruppen jedenfalls insoweit ungerechtfertigt, als sie zu Kosten für Maßnahmen herangezogen würden, die ihnen genauso wenig wie anderen einen wertmäßigen Vorteil brächten. Zu beachten sei insbesondere, dass die Schuldner dieser Umlagen regelmäßig zugleich Steuerpflichtige seien und als solche zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen würden. **17**

Darüber hinaus fehle es an einer sachlichen Rechtfertigung der Höhe der von den Grundstückseigentümern zu erhebenden Umlage für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung. Sie sei ohne einen werthaltigen Sondervorteil mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar, jedenfalls aber sachunangemessen und damit unverhältnismäßig. Das Äquivalenzprinzip sei der auf die Gebühr als Gegenleistung für eine Leistung der öffentlichen Hand bezogene Ausdruck des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Die Gebühr dürfe nicht in einem groben Missverhältnis zu der vom Träger der öffentlichen Verwaltung erbrachten Leistung stehen. **18**

Das Äquivalenzprinzip finde auf die Heranziehung der Grundstückseigentümer für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung Anwendung. **19**

Soweit das Bundesverwaltungsgericht den Nachweis eines äquivalenten Vorteils bei der Umlage der Verbandslasten für entbehrlich halte, knüpfe diese Rechtsprechung an die Annahme an, dass die Verbandslasten – anders als Gebühren und Beiträge – der Finanzierung einer Aufgabe dienen würden, durch deren Erfüllung die Unterhaltungsverbände letztlich den Grundstückseigentümern die diesen selbst obliegende Unterhaltungspflicht abnähmen. Unterhaltungsverbände seien demgemäß Lastengemeinschaften zur gemeinsamen Erfüllung einer gesetzlichen Unterhaltungspflicht. Diese Argumentation greife hinsichtlich der Verteilung der Kostenlast für die Unter- **20**

haltung der Gewässer erster Ordnung deshalb nicht, weil den Grundstückseigentümern darin keine ihnen selbst obliegende Unterhaltungspflicht abgenommen werde.

Eine Auseinandersetzung damit sei entbehrlich, weil bereits der Gesetzgeber die Geltung des Äquivalenzprinzips bestimmt habe (vgl. SächsOVG, Urt. v. 30.03.2020 – 4 A 508/16, Rn. 48). Mit der Verteilungsregelung des § 55 Abs. 3 WG LSA, wonach sich die Höhe der Verbandsbeiträge nach einem kombinierten Flächen- und Erschwernisbeitrag bemisst, den nach § 56 WG LSA auch die Gemeinden bei der Ermittlung der Höhe der von ihnen zu erhebenden Umlagen zu berücksichtigen haben, habe sich der Gesetzgeber grundsätzlich für einen vorteilsorientierten Kostenmaßstab und damit auch dafür entschieden, das Äquivalenzprinzip als Umlagemaßstab festzuschreiben und die Angemessenheit von Aufwand des Zweckverbands (Leistung) und Nutzen der einzelnen Verbandsmitglieder (Gegenleistung) zu verlangen. Die Höhe der Umlage dürfe somit nicht in einem Missverhältnis zu dem Nutzen stehen, den das Verbandsmitglied habe. Ein Mitglied, das keinen Nutzen aus der Verbandstätigkeit ziehe, dürfe nicht zu einer Umlage herangezogen werden. Das gelte erst recht, wenn – wie hier hinsichtlich der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung – mangels Aufgabenübertragung gar keine Aufgabenerfüllung durch den Verband vorliege. Gleiches gelte für die Umlage dieser Kosten durch die Mitgliedsgemeinden auf die Grundstückseigentümer. Wenn der geleisteten Umlage – wie hier – kein Nutzen der Leistung für den Empfänger gegenüberstehe, sei das Ausgleichsverhältnis von Umlage und Gegenleistung vollständig gestört.

21

Selbst wenn man davon ausgehe, dass es zur Rechtfertigung der Umlage nicht des Nachweises eines äquivalenten Vorteils bedarf, fordere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Verbindung mit dem Willkürverbot für den mit der Umlegung der Verbandslast bewirkten Eingriff in die Allgemeine Handlungsfreiheit der Grundstückseigentümer jedenfalls einen sachgerechten Grund; die Umlegung dürfe ihrerseits nicht sachunangemessen sein und nicht zu einer unverhältnismäßigen Benachteiligung führen. Dem genüge die Umlage der Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung auf die Grundstückseigentümer auch der Höhe nach nicht. Auch das Gebot der Gleichbehandlung gebiete, dass der Umlage auch für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung ein werthaltiger Sondervorteil für den Abgabepflichtigen gegenüberstehen müsse. Dieser Vorteil und die dafür aufzubringenden Kosten müssten bei der Festlegung der Beitragshöhe in irgendeiner Weise Berücksichtigung finden. Daran fehle es der Umlage der Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung auf die Grundstückseigentümer schon deshalb, weil ihr kein werthaltiger Sondervorteil für diese gegenüberstehe. Denn die Unterhaltungspflicht liege insoweit nach wie vor beim Land.

22

Selbst wenn man mit einem äußerst weiten Vorteilsbegriff davon ausgehen wollte, dass den zu den Kosten der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung herangezogenen Grundstückseigentümern deshalb ein Vorteil entstehe, weil sie letztlich in irgendeiner Weise auch in Gewässer erster Ordnung entwässern würden, erwiesen sich die Regelungen zur Umlage der Kosten für die Unterhaltung der Gewässer er-

23

ster Ordnung als unangemessen, weil die Höhe der Umlage weder an die dem Land entstehenden Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung anknüpfe noch an den Vorteil, der den Grundstückseigentümern durch diese Gewässerunterhaltung vermittelt wird.

Welche Kosten dem Land für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung entstehen, sei nicht dargelegt. Diese Frage sei auch weder für die Höhe der von den Unterhaltungsverbänden nach § 56a WG LSA geforderten Kostenerstattung noch für die von den Gemeinden nach § 55 Abs. 3, Abs. 4 S. 3 WG LSA und die nach § 56 Abs. 1 WG LSA letztlich von den Grundstückseigentümern verlangten Umlagen in irgendeiner Weise ausschlaggebend. Die Ermittlung der Höhe der Kostenerstattung erfolge vielmehr – völlig losgelöst von der Höhe der für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung entstandenen Kosten – abhängig von der Höhe der im jeweiligen Unterhaltungsverband für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung zu erhebenden Flächen- und Erschwernisbeiträge. Das sei schon deshalb grob unangemessen, weil bei einer Kostenerstattung, die nicht an die Höhe der insoweit entstandenen Kosten anknüpft, bereits begrifflich nicht von einer Erstattung entstandener Kosten ausgegangen werden könne.

24

Überdies werde bei dieser Art der Bemessung der zu erstattenden Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung außer acht gelassen, dass die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung und die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung nach Art und Weise sowie Umfang der Unterhaltung Unterschiede aufweisen und die für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung anfallenden Kosten keinen Anhaltspunkt für die – bezogen auf das jeweilige Verbandsgebiet – anfallenden Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung liefern könnten. Die Kosten für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung bestimmten sich nämlich nach Art und Lage der zu unterhaltenden Gewässer zweiter Ordnung, wobei der Unterhaltungsaufwand je nach geographischen Besonderheiten im jeweiligen Verbandsgebiet zwischen den Unterhaltungsverbänden sehr unterschiedlich sein könne. Daraus könne nicht geschlossen werden, dass auch die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung jeweils gleiche Kosten verursacht. Je nach Lage und Ausbauzustand der zu unterhaltenden Gewässer erster Ordnung entstehe der Aufwand vielmehr unabhängig davon. Die Anknüpfung der Höhe der zu erhebenden Umlagen für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung an die für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung anfallenden Kosten könne demnach zur Folge haben, dass ein Unterhaltungsverband – und demzufolge auch dessen Mitgliedsgemeinden und deren umlagepflichtige Einwohner – aufgrund der bei ihm anfallenden höheren Kosten für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung zu höheren Kosten als andere für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung herangezogen wird, obgleich der Unterhaltungsaufwand insoweit gleich oder niedriger ist.

25

Eine verfassungskonforme Auslegung der vorgelegten Normen sei nicht möglich.

26

- Der gemäß § 43 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 40 Abs. 1 LVerfGG äusserungsberechtigte Landtag hat keine Stellungnahme abgegeben. **27**
- Für die gemäß § 43 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 40 Abs. 1 LVerfGG äusserungsberechtigte Landesregierung hat die Ministerin für Umwelt, Landwirtschaft und Energie Stellung genommen. **28**
- Die Landesregierung hält die vorgelegten Regelungen für vereinbar mit Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf. **29**
- § 56a WG LSA habe mit Gesetz vom 21.03.2013 auf Grundlage eines von Prof. Dr. Kluth erstatteten Rechtsgutachtens vom August 2011 in das Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt Eingang gefunden. Das Gutachten sei zu dem Ergebnis gekommen, dass die Beitragsfähigkeit der Grundstücke, die in die Gewässer erster Ordnung entwässern, keinen rechtlichen Bedenken begegne. **30**
- Die Auffassung des vorliegenden Verwaltungsgerichts vermöge nicht zu überzeugen. Der Landesgesetzgeber habe eine verfassungsrechtlich zulässige Regelung getroffen. Sie weise im Vergleich zu den Gesetzen anderer Bundesländer und zum Wasserverbandsgesetz (WVG) des Bundes die Besonderheit auf, dass die Grundstückseigentümer nicht selbst Mitglieder in den Unterhaltungsverbänden sind, sondern an ihrer Stelle eine Mitgliedschaft der Gemeinden für die Eigentümer der Grundstücke im Gemeindegebiet besteht. **31**
- Das vorliegende Verwaltungsgericht gehe im Kern davon aus, dass es aus Sicht der Gemeinden um die Abschöpfung eines Sondervorteils der Gemeinden für die Wahrnehmung einer eigentlich kommunalen Aufgabe durch die Unterhaltungsverbände geht. Das sei aber nicht der Fall, weil durch die gesetzliche Übertragung der Unterhaltungspflicht auf die Unterhaltungsverbände keine dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden unterliegende Pflichtaufgabe abgenommen wird. Unterhaltungsverbände seien vielmehr Träger funktionaler Selbstverwaltung, die gemäß § 1 Abs. 2 WVG dem öffentlichen Interesse und dem Nutzen ihrer Mitglieder dienen und sich im Rahmen ihrer Gesetze selbst verwalten (LVerfG, Ur. v. 12.09.2006 – LVG 18/05 –, LVerfGE 17, 482 [490 ff.]). Im Verhältnis zwischen den Unterhaltungsverbänden und deren Mitgliedsgemeinden komme es infolge der stellvertretenden Mitgliedschaft der Gemeinden somit nicht auf das Vorliegen eines Vorteils zur Abgeltung einer delegierten Pflichtaufgabe im Sinne von § 30 WVG an. Die Vorteilslage, die den finanziellen Ausgleich von Verbandslasten nach § 30 WVG zum Gegenstand hat, müsse stattdessen bei den Grundstückseigentümern vorliegen. **32**
- § 56a Abs. 1 WG LSA verstoße weder gegen Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf noch gegen andere verfassungsrechtliche Vorschriften. Denn der Gesetzgeber habe den Gemeinden für die Deckung der Kosten mit § 56 WG LSA eine ausreichende Finanzierungsmöglichkeit zur Verfügung gestellt, die ihrerseits verfassungsrechtlichen Bedenken nicht begegne. **33**

§ 56 WG LSA halte sich im gesetzlichen Rahmen des § 40 Abs. 1 WHG. § 40 Abs. 1 S. 3 WHG ermächtige die Länder dazu, die Beteiligung unter anderem der Eigentümer von Grundstücken im Einzugsgebiet von Gewässern, die aus der Gewässerunterhaltung Vorteile haben, an deren Kosten zu bestimmen, für die eine Körperschaft nach § 40 Abs. 1 S. 1 WHG unterhaltungspflichtig ist wie hier das Land für die Gewässer erster Ordnung und die Unterhaltungsverbände für die Gewässer zweiter Ordnung. Von dieser Regelungsmöglichkeit habe der Landesgesetzgeber mit §§ 55 und 56 WG LSA in zulässiger Weise Gebrauch gemacht, indem er in einem zweistufigen Finanzierungssystem letztlich den Gemeinden die Befugnis eingeräumt habe, die in den Unterhaltungsverbänden zu leistenden Verbandsbeiträge vorrangig auf die Eigentümer der Grundstücke, die zum Gemeindegebiet und zum Verbandsgebiet gehören, umzulegen.

34

Diese Eigentümer hätten auch einen Vorteil im Sinne von § 40 Abs. 1 S. 3 WHG. Denn soweit die Verpflichtung zur Beteiligung an den Kosten allein an die Lage des Grundstücks im Einzugsgebiet anknüpfe, liege dem der Gedanke zugrunde, dass die zu unterhaltenden Gewässer typischerweise das auf alle Flächen gleichmäßig fallende Niederschlagswasser abzuführen haben, jedes Grundstück also schon allein infolge seiner Lage im Niederschlagsgebiet den Zulauf von Wasser verursache und damit die Gewässerunterhaltung beeinflusse. Ein weiterer Vorteil sei nicht erforderlich. Diese gesetzliche Vermutung wohne auch dem weiten Vorteilsbegriff der § 8 und § 28 Abs. 4 WVG inne. Dem würden die landesrechtlichen Vorschriften zur Kostenbeteiligung dadurch gerecht, dass sie einerseits die Gemeinden anstelle der Grundstückseigentümer „mit ihrer Fläche“ zu Mitgliedern der Unterhaltungsverbände erklärten und ihnen andererseits die Befugnis verliehen, die dafür zu leistenden Verbandsbeiträge auf alle Grundstücke umzulegen, die im Gemeindegebiet gelegen sind und zum Verbandsgebiet gehören.

35

Die zur Erfüllung des Gesetzesauftrags des § 40 Abs. 1 WHG zur Kostenbeteiligung erlassenen Vorschriften der §§ 55 ff. WG LSA begegneten auch hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere entspreche die allen Grundstückseigentümern aufgebürdete Finanzierung der Unterhaltung auch der Gewässer erster Ordnung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine nichtsteuerliche Abgabe.

36

Das zweistufige Finanzierungssystem in Sachsen-Anhalt lasse sich auf der ersten Stufe als interkommunaler Lastenausgleich beschreiben. Die Gemeinden seien gesetzlich gekorene Mitglieder des Unterhaltungsverbandes, der auf den Gemeindegebieten, soweit diese Teil des Niederschlagsgebietes nach § 54 Abs. 2 i. V. m. Anlage 2 WG LSA sind, die hoheitliche Aufgabe der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung erfüllt. Dies sei eine Angelegenheit der wasserwirtschaftlichen Daseinsvorsorge, die zwar im örtlichen Wirkungskreis der Gemeinden wurzele, die aber ohne eine Form der interkommunalen Zusammenarbeit verwaltungstechnisch nicht effektiv zu bewältigen wäre (funktionale Selbstverwaltung).

37

Die Einbeziehung der vom Unterhaltungsverband an das Land zu zahlenden Kosten nach § 56a WG LSA in die Umlage der Verbandsbeiträge auf die Grundstückseigentümer und ersatzweise auf die Nutzer sei verfassungsrechtlich unbedenklich. **38**

Als ein für die Rechtfertigung dieser nichtsteuerlichen Abgabe erforderlicher Vorteil der Abgabepflichtigen sei nicht nur ein im Einzelfall greifbarer wirtschaftlicher Nutzen anzusehen; es reiche vielmehr aus, wenn von deren Grundstücken nachteilige Auswirkungen auf die zu unterhaltenden Gewässer ausgehen oder zu erwarten sind. Als Nachteil zurechenbar sei in diesem Zusammenhang jeder Beitrag zum Wasserzufluss, denn in der Summe mache dieser Wasserzufluss die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen erforderlich, die der Erhaltung eines ordnungsgemäßen Zustandes für den Wasserabfluss dienen. Daher erschwere jedes Grundstück bereits infolge seiner Lage im Einzugsgebiet durch den Zulauf von Wasser die Gewässerunterhaltung. Auch ohne Mitglied des Unterhaltungsverbandes zu sein, seien die Eigentümer der im Verbandsgebiet gelegenen Flächen typischerweise Nutznießer der Verbandstätigkeit. Diese entlaste sie nämlich von einer Verantwortung, die vom Landesgesetzgeber ihrem Eigentum zugerechnet werden dürfe, auch wenn die Gewässerunterhaltung als öffentliche Aufgabe definiert sei, deren Wahrnehmung den Gemeinden in einem Zweckverband obliegt. Die Erhebung der Umlage diene danach nicht der bloßen Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand. Für die Umlegung einer Verbandslast auf Nichtmitglieder gälten keine anderen oder weitergehenden rechtlichen Anforderungen als für die Umlegung auf Verbandsmitglieder. **39**

Der so in Bezug auf die Gewässer zweiter Ordnung angenommene Vorteil der Grundstückseigentümer gelte auch in Bezug auf den sich aus der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung folgendem Erstattungsbetrag nach § 56a WG LSA. Alle Grundstückseigentümer seien deshalb in Bezug auf die Umlage in den Blick zu nehmen, da es sich bei der Bestimmung der Höhe der Umlage um einen Gesamtbetrag handele, der nicht danach differenziere, in welches Gewässer ein Grundstück unmittelbar entwässert. Auch die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung wirke sich vorteilhaft auf alle Grundstücke deshalb aus, weil sie innerhalb eines Niederschlagsgebietes, welches nach § 54 Abs. 2 WG LSA das Verbandsgebiet definiert, belegen sind. Aus diesem Grund sei es auch nicht erforderlich, dass ein konkreter Bezug zwischen einem bestimmten Grundstück und einem bestimmten Gewässer besteht. Die Grundstücke seien vielmehr in solidarischer Gemeinschaft in Bezug auf das Niederschlagsgebiet zusammengefasst. Daraus ergebe sich ihre allenfalls nach dem Maß des Vorteils zu differenzierende Umlagepflicht. Umlagen hätten im Unterschied zu Gebühren und Beiträgen nicht den Charakter eines Entgelts für einen dem Abgabepflichtigen gebotenen konkreten Vorteil. Deshalb sei das Äquivalenzprinzip auf sie nicht ohne weiteres übertragbar. **40**

Der Annahme eines Vorteils stehe auch nicht entgegen, dass die Gewässerunterhaltung dem Land obliegt. Denn dies sei der Grund für die zu erhebende Umlage, zumal die Fremdaufgabenwahrnehmung auch der Umlageerhebung für die Unterhaltung **41**

der Gewässer zweiter Ordnung zugrundeliege. Im übrigen differenziere § 40 Abs. 1 WHG nicht nach der Einordnung von Gewässern, die allein auf Landesrecht beruhe.

Auch der Umstand, dass die Unterhaltungsverbände in Bezug auf die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung keine Maßnahmen durchführen, sondern lediglich die vom Land insoweit erbrachten Leistungen vergüten, stehe der Annahme eines Vorteils für die im Niederschlagsgebiet dieser Gewässer gelegenen Grundstücke nicht entgegen. Denn an die Stelle der tatsächlich durchgeführten Maßnahmen trete als Surrogat der Erstattungsbetrag nach § 56a WG LSA. Die durch den Landesgesetzgeber den Unterhaltungsverbänden auferlegte Erstattungspflicht sei eine von diesen wahrzunehmende Aufgabe. Dies sei durch den Vorbehalt zugunsten abweichender landesrechtlicher Regelungen in § 2 WVG gedeckt.

42

Die Bemessung der Höhe der Umlage vorrangig nach einem Flächenmaßstab sei angemessen und benachteilige auch den allgemein Steuerpflichtigen nicht unverhältnismäßig. Sie bilde den dem Grundstück aus der Gewässerunterhaltung gebotenen Vorteil hinreichend ab, da der Vorteil in dem durch Niederschläge erforderten Abflussverhalten eines Grundstücks wurzele. Das treffe wegen § 56a Abs. 2 WG LSA auch dann zu, wenn die Umlage neben den Kosten für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung auch den an das Land für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung zu erstattenden Betrag berücksichtige. Die Umlage durch die Gemeinden beruhe zwar auf einem höheren Verbandsbeitrag, könne jedoch auf weitere Maßstabseinheiten, nämlich die in ein Gewässer erster Ordnung entwässernden Grundstücke verteilt werden.

43

Die Höhe der Umlage sei auch deshalb angemessen, weil sie wegen der in § 56a Abs. 1 und 2 WG LSA geregelten Kostendeckelung von den tatsächlichen Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung abstrahiere. Der Erstattungsbetrag sei in doppelter Hinsicht gekappt. Einerseits schulde der Unterhaltungsverband dem Land gemäß § 56a Abs. 1 WG LSA nur die Kosten, die bezogen auf das Verbandsgebiet bei der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung angefallen sind. Andererseits begrenze § 56a Abs. 2 WG LSA die Kostenerstattung der Höhe nach auf die Kosten, wie sie bei dem Unterhaltungsverband für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung voraussichtlich (vgl. § 55 Abs. 4 S. 1 WG LSA) entstehen werden. Damit sei sichergestellt, dass entweder die gesamten Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung oder jedenfalls ein Teil davon in der Umlage abgebildet werde. Werden darüber hinaus alle Umlagepflichtigen über die Steuer mit den übrigen Kosten aus der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung belastet, führe dies nicht zu einer unverhältnismäßigen Benachteiligung der Umlageschuldner. Der Gesetzgeber sei nicht gehalten, alle Kosten über die Umlage zu verteilen. Es sei ihm ein bedeutendes Anliegen gewesen, dass sich die Kosten je Maßstabseinheit nicht erhöhen. Gegen die Angemessenheit der Höhe der Umlage als nichtsteuerlicher Abgabe spreche deshalb auch nicht, dass sich sowohl der Aufwand für die Unterhaltung der Gewässer erster und zweiter Ordnung als auch hinsichtlich der Gewässer untereinander stark unterscheiden können. Denn alle Grundstückseigentümer im Ver-

44

bandsgebiet würden in solidarischer Einheit gleichmäßig an den Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster und zweiter Ordnung beteiligt.

Mit der Einführung von § 56a WG LSA habe der Gesetzgeber nicht lediglich Neuein- 45
nahmen für das Land bezweckt. Vielmehr habe er ausweislich der Gesetzesbegrün-
dung im Zuge einer schärferen und verursachungsgerechteren Verteilung der Kosten
der Gewässerunterhaltung die Gleichbehandlung der Grundstücke, die unmittelbar in
ein Gewässer erster Ordnung entwässern, mit den bereits beitragspflichtigen Grund-
stücken angestrebt.

Der Einwand, dass die Bemessung der Umlage für die Kosten der Unterhaltung der 46
Gewässer erster Ordnung nach den Kosten für die Unterhaltung der Gewässer zwei-
ter Ordnung die dem Land tatsächlich entstandenen Kosten überkompensieren kön-
ne, treffe nicht zu. Die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung erfordere wegen
deren höherer wasserwirtschaftlicher Bedeutung einen deutlich höheren Aufwand als
die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung. Die Kosten der Unterhaltung der
Gewässer erster Ordnung beliefen sich auf rund 69,70 Euro je Hektar Entwässe-
rungsfläche, die Kosten der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung demgegen-
über auf rund 8,63 Euro je Hektar Entwässerungsfläche.

Die Beteiligung der Grundstücke, die in Gewässer erster Ordnung entwässern, an 47
den Kosten der Gewässerunterhaltung mit den gleichen Beträgen wie die Grund-
stücke, die in Gewässer zweiter Ordnung entwässern, folge einem sachgerechten
Maßstab.

Das Landesverfassungsgericht hat den Beteiligten des Ausgangsverfahrens gemäß 48
§ 43 Abs. 2 LVerfGG Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Die Klägerin des Aus-
gangsverfahrens teilt die Bedenken des Verwaltungsgerichts hinsichtlich der Verfas-
sungsmäßigkeit der §§ 55 ff. WG LSA. Der Beklagte des Ausgangsverfahrens hat
sich nicht geäußert.

II.

Die Vorlage ist zulässig. 49

Gemäß Art. 75 Nr. 5 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 50
16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.03.2020 (GVBl.
S. 64), § 2 Nr. 6, §§ 42 f. des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht –
LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom
20.06.2018 (GVBl. S. 162), entscheidet das Landesverfassungsgericht über die Ver-
einbarkeit eines Landesgesetzes mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt,
wenn ein Gericht das Verfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt hat.

1. Das vorliegende Verwaltungsgericht Halle hat in seinem Aussetzungs- und Vorla- 51
gebeschluss vom 29.04.2020 die Vorlage den Anforderungen des § 42 Abs. 2 S. 1
LVerfGG entsprechend begründet und angegeben, inwiefern nach seiner Überzeu-

gung seine Entscheidung im Ausgangsverfahren von der Gültigkeit der beanstandeten Rechtsvorschriften abhängt und dass sie ihm unvereinbar mit Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LVerf erscheint.

2. Die Gültigkeit der vorgelegten Vorschriften ist für das Ausgangsverfahren entscheidungserheblich. **52**

Das ist zwar im Hinblick auf den Bescheid für 2016 nicht hinreichend dargelegt, da sich nach den Ausführungen des vorlegenden Verwaltungsgerichts schon aus der Unanwendbarkeit der Satzung auf die dem Land für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung im Jahr 2015 zu leistende Erstattung die Rechtswidrigkeit der Erhebung von Beiträgen dazu ergibt. Wieso die demgegenüber satzungsrechtlich rechtmäßige Erhebung der Beiträge für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung wegen einer Verfassungswidrigkeit der Vorschriften über die Kosten der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung rechtswidrig sein soll, erschließt sich aus den Ausführungen in der Vorlagebegründung nicht. **53**

Doch auf den Bescheid für 2017 ist die Verbandssatzung nach den Ausführungen der Vorlagebegründung anwendbar. Seine Rechtswidrigkeit kann sich demnach allein aus der Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlagen ergeben. **54**

III.

Die Vorlage ist unbegründet. Die in § 55 Abs. 3, Abs. 4 S. 3, § 56 Abs. 1 und § 56a Abs. 1 und 2 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt getroffenen Regelungen über die Kostenerstattung für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung sind mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vereinbar. Die nach Art. 87 Abs. 3 LVerf erforderliche Kostendeckungsregelung für die Mehrbelastung, die den Gemeinden durch die Heranziehung der Unterhaltungsverbände zu diesen Kosten entsteht, findet sich in gültigen Rechtsgrundlagen für deren Umlage auf die Grundstückseigentümer im Verbandsgebiet. **55**

1. Die in den angegriffenen Vorschriften getroffenen Regelungen über die Umlage der Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an nichtsteuerliche Abgaben. **56**

a. Nichtsteuerliche Abgaben finanzieren eine staatliche Aufgabe im Unterschied zu Steuern nicht über die Allgemeinheit aller Steuerpflichtigen, sondern über besondere individuelle oder gruppenbezogene Gründe für die Inanspruchnahme der Abgabepflichtigen (vgl. unter dem Gesichtspunkt der Gesetzgebungskompetenz BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003 – 2 BvL 1/99 –, Rn.109–113; zur eingeschränkten Maßstäblichkeit der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben im landesverfassungsgerichtlichen Verfahren VerfG Brandenburg, Beschl. v. 16.12.2010 – VfGBbg 18/10 –, unter B. I. 1. b. bb.). Die Tatbestandsmerkmale der Abgabepflicht müssen geeignet sein, die besondere Finanzierungslast der Abgabepflichtigen im Unterschied zur Allge- **57**

meinheit aller sonstigen Steuerpflichtigen zu rechtfertigen. Bei Gebühren ist dies typischerweise die konkrete individuelle Nutzung einer staatlichen Leistung durch den Gebührenpflichtigen, bei Beiträgen die abstrakte Verfügbarkeit eines bestimmten Nutzens für den Beitragspflichtigen (BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10 –, Rn. 43 m. w. N.). Gebühren und Beiträge haben eine Entgeltfunktion für einen konkreten oder abstrakten Vorteil der Abgabepflichtigen; ihre Höhe ist an das Äquivalenzprinzip gebunden. Umlagen dienen der solidarischen Finanzierung eines Zwecks, zu dem die Umlagepflichtigen einen besonderen Bezug haben. Besteht dieser besondere Bezug in einem Vorteil, kann die Umlage als eine Form der Erhebung eines Beitrags verstanden werden. Anstelle eines Vorteils kann es auch eine besondere Verantwortlichkeit sein, die die Umlagepflichtigen in Bezug auf den Finanzierungszweck verbindet (BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003 – 2 BvL 1/99 –, Rn. 113, 122). Im Verhältnis verschiedener Träger öffentlicher Verwaltung kann die Umlage eine Lastenausgleichsfunktion haben; einen solchen Fall bildet die Umlage der Kosten der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung auf die Gemeinden als Mitglieder eines Unterhaltungsverbands in Form der Verbandsbeiträge nach § 55 Abs. 1 und 3–4 WG LSA (BVerwG, Urt. v. 11.07.2007 – 9 C 1/07 –, Rn. 29). Soweit eine Umlage keine Entgeltfunktion hat, lassen sich die verfassungsrechtlichen Grenzen der Inanspruchnahme nicht durch das Äquivalenzprinzip – als auf Leistung und Gegenleistung bezogene Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsprinzips – bestimmen, sondern durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip in seiner allgemeinen Struktur und den Gleichheitssatz, jeweils nach Maßgabe ihrer Anwendungsbedingungen im Grundverhältnis zwischen dem Umlagengläubiger und den Umlagenschuldnern. Das Verfassungsrecht gibt weder bestimmte Typen noch einen Numerus clausus nichtsteuerlicher Abgaben vor, so dass weitere Varianten besonderer Finanzierungslasten als Sonderabgaben einer Rechtfertigung zugänglich sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003 – 2 BvL 1/99 –, Rn. 117–125 m. w. N.), die hier keiner Betrachtung bedürfen.

b. Die Heranziehung von Grundstückseigentümern für die Lasten der Unterhaltung der Gewässer, in die ihre Grundstücke entwässern, findet einen rechtfertigenden Grund in ihrer Verantwortlichkeit für den ordnungsgemäßen Abfluss des Niederschlagswassers von ihrem Grundstück (BVerwG, Urt. v. 11.07.2007 – 9 C 1/07 –, Rn. 32–36). Zugleich kann jedem Grundstückseigentümer ein eigenes Interesse daran unterstellt werden, dass das Niederschlagswasser von seinem Grundstück abfließt; dies ist damit auch ein Faktor für den wirtschaftlichen Wert eines Grundstücks. Die Unterhaltung der Gewässer durch die öffentliche Verwaltung entlastet somit die Grundstückseigentümer von ihrer Verantwortung für die Entwässerung ihrer Grundstücke und dient (zumindest in typisierender Betrachtung) ihrem eigenen Interesse daran.

58

c. Dem entspricht einfachgesetzlich der weite Vorteilsbegriff der § 8, § 28 Abs. 3 und 4 des Wasserverbandsgesetzes (WVG) vom 12.02.1991 (BGBl. I S. 405), geän-

59

dert durch Gesetz vom 15.05.2002 (BGBl. I S. 1578). Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt (BVerwG, Urt. v. 11.07.2007 – 9 C 1/07 –, Rn. 33–35):

„(33) Der erkennende Senat hält an seiner Rechtsprechung fest, dass mit der streitigen Umlage, auch wenn ihr ein Entgeltcharakter abzusprechen sein mag, dennoch ein ‚Vorteil‘ der in Anspruch genommenen Grundsteuerpflichtigen korrespondiert. 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 (vgl. Beschluss vom 4. Juni 2002 – BVerwG 9 B 15.02 – NVwZ 2002, 1508).

(34) Dabei liegt diesem Vorteilsbegriff das weite Verständnis zugrunde, das in § 8 des Wasserverbandsgesetzes vom 12. Februar 1991 (WVG) – BGBl. I S. 405 – Ausdruck findet. Dies bestätigt letztlich § 105 Abs. 1 Halbs. 2 WG LSA a. F., wenn dort vom Landesgesetzgeber – soweit von ihm nichts anderes bestimmt ist – für die Unterhaltungsverbände ausdrücklich die Geltung des Wasserverbandsgesetzes 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 (vgl. § 102 Abs. 1 und 2 WG LSA a. F.). Der erkennende Senat hält an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fest, dass ‚jedes Grundstück ... schon allein infolge seiner Lage im Einzugsgebiet den Zulauf von Wasser verursacht und damit die Gewässerunterhaltung erschwert‘ (so Beschluss vom 3. Juli 1992 – BVerwG 7 B 149.91 – Buchholz 445.4 § 29 WHG Nr. 3 S. 2 m. w. N.).

(35) 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.“

(BVerwG, Urt. v. 11.07.2007 – 9 C 1/07 –, Rn. 33–35; dem folgend LVerfG, Urt. vom 30.06.2015 – LVG 3/14 –, Rn. 106; VerfG Brandenburg, Beschl. v. 16.12.2010 – VfGBbg 18/10 –, unter B. II. 1.; ferner OVG LSA, Urt. v. 24.03.2015 – 2 L 44/13 –, Rn. 40; in ausdrücklicher Abweichung vom Vorlagebeschluss des VG Halle auch VG Magdeburg, Urt. v. 26.11.2020 – 9 A 334/19, Rn. 57, 60 f. [juris] mit weiterem Verweis auf OVG LSA, Urt. v. 15.04.2005 – 1 L 314/04; aus der Kommentarliteratur Spieth, in: BeckOK Umweltrecht, hg. von Giesberts / Reinhardt, 58. Edition [Stand: 01.04.2021], § 40 WHG, Rn. 12; Queitsch, in: Gemeinschaftskommentar zum Wasserhaushaltsgesetz [WHG], hg. von Schink / Fellenberg, 2021, § 40 WHG, Rn. 9); Schwendner / Rossi, in: Sieder / Zeitler / Dahme [Begr.], Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz [Kommentar], Losebl., § 40 WHG [53. Ergänzungslieferung (August 2019)], Rn. 19 f.; Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze. Kommentar, 12. Aufl. 2019, § 40, Rn. 24 – die vielleicht abweichenden Aussagen in Rn. 26 betreffen offenbar eine alte Rechtslage in Niedersachsen.)

Als „weit“ kann diese Beschreibung eines „Vorteils“ im Sinne der einfachgesetzlichen Tatbestände in zweierlei Hinsicht gelten: Zum einen legt sie den Vorteil nicht auf eine wirtschaftliche Verbesserung fest, sondern schließt auch die Entlastung um eine nicht notwendig wirtschaftlich definierte, sondern auch nur normativ zugerechnete Verantwortlichkeit ein; zum anderen setzt sie nicht bei einem Zusammenhang zwischen dem konkreten Entwässerungsbedarf des einzelnen Grundstücks und der Gewässerunterhaltung eines an dessen Entwässerung konkret beteiligten Gewässerabschnitts an, sondern bei der bloßen Belegenheit des Grundstücks in einem Gebiet, das bei der Bildung der Unterhaltungsverbände gemäß § 54 Abs. 2 WG LSA nach geohydrologischen Gesichtspunkten (zum Begriff des „Einzugsgebiets“ im Sinne des § 40 Abs. 1 S. 3 des Wasserhaushaltsgesetzes vom 31.07.2009 [BGBl. I S. 2585], zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2020 [BGBl. I S. 1408] [WHG] Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze. Kommentar, 12. Aufl. 2019, § 40, Rn. 25) einem Gewässersystem zugeordnet worden ist und für das der Gesetzgeber eine gemeinsame solidarische Finanzierungsverantwortlichkeit definiert und in einer Umlage der Kosten der Gewässerunterhaltung abbildet. Der so bestimmte „Vorteil“ muss sich nicht notwendig in wirtschaftlichen Merkmalen des einzelnen Grundstücks niederschlagen, die die Umlage als Entgelt im Sinne einer konkreten Gegenleistung für eine konkrete Leistung darzustellen ermöglichen (OVG Niedersachsen, Beschl. v. 17.12.2012 – 13 LA 185/11 –, Rn. 4; OVG LSA, Urt. v. 06.12.2001 – 1 L 310/01 –, Rn. 33, 45, bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 04.06.2002 – 9 B 15/02 –; OVG NRW, Urt. v. 10.01.1991 – 2 A 2058/89 –, Rn. 36–41). Daher verblasst ihr Beitragscharakter hinter der solidarischen Finanzierungsfunktion, die insoweit nur beschränkt am Äquivalenzprinzip gemessen werden kann und im übrigen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip im allgemeineren Sinn unterliegt.

§ 40 Abs. 1 S. 3 WHG löst die Befugnis der Landesgesetzgebung zur Kostenbeteiligung der Grundstückseigentümer insoweit überhaupt vom einfachgesetzlichen Merkmal eines „Vorteils“, als er neben den „Personen, die aus der Unterhaltung Vorteile haben“ ausdrücklich auch „sonstige Eigentümer von Grundstücken im Einzugsgebiet“ zu verpflichten erlaubt (vgl. Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze. Kommentar, 12. Aufl. 2019, § 40, Rn. 23; Spieth, in: BeckOK Umweltrecht, hg. von Giesberts / Reinhardt, 58. Edition [Stand: 01.04.2021], § 40 WHG, Rn. 12).

61

d. Dem entsprechenden Verständnis der Umlage nach § 56 WG LSA und des darin implizit – nämlich im Sinne der rechtsdogmatischen Fassung einer bestimmten Rechtfertigungsfigur für nichtsteuerliche Abgaben (oben a.–b.), die sich in einem hier nicht näher zu erörternden Verhältnis mit verschiedenen einfachgesetzlichen Tatbestandsmerkmalen überschneidet (oben c.) – vorausgesetzten „Vorteils“ schließt sich im Ansatz auch das vorliegende Verwaltungsgericht an; es zieht daraus jedoch einen Gegenschluss gegen einen solchen Vorteil der Grundstückseigentümer im Hinblick auf die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung. Dieser Gegenschluss überzeugt nicht. Auch gegenüber den Eigentümern der Grundstücke, die unmittelbar in die Gewässer erster Ordnung (ausgenommen Bundeswasserstraßen, s. unten e.) entwässern, ist die Heranziehung zu den Unterhaltungskosten durch den genannten Vorteil gerechtfertigt, dass die Gewässerunterhaltung durch das Land und die Unterhaltungsverbände die Grundstückseigentümer von einer Verantwortung entlastet, die ihrem Grundstückseigentum zuzurechnen ist. Hierfür ist es nämlich unerheblich, wie der Landesgesetzgeber die Aufgaben der tatsächlichen Durchführung der Gewässerunterhaltung auf die Behörden des Landes oder auf die Träger mittelbarer Staatsverwaltung verteilt. Denn diese Aufgabenverteilung betrifft nur die Organisation der Gewässerunterhaltung. Für die Zurechnung der Unterhaltungslasten zum Grundstückseigentum ist entscheidend, dass die Gewässerunterhaltung zumindest auch für den ordnungsgemäßen Abfluss des Niederschlagswassers von den Grundstücken im Niederschlagseinzugsgebiet des betreffenden Gewässers notwendig ist. Dieser Zusammenhang ist unabhängig von der gesetzlichen Unterscheidung zwischen Gewässern erster und zweiter Ordnung und der ihr folgenden Verteilung der Aufgaben der Gewässerunterhaltung auf das Land einerseits, die Unterhaltungsverbände andererseits.

62

Die hiervon abweichende Konstruktion in der Vorlagebegründung ist schon deshalb nicht folgerichtig, weil das Gesetz auch die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung nicht anders als die der Gewässer erster Ordnung von vornherein nicht den Grundstückseigentümern, sondern einem Verwaltungsträger zur Wahrnehmung aufgibt.

63

e. Nicht betroffen von den landesrechtlichen Regelungen über die Kosten der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung sind die Flächen, die unmittelbar in Bundeswasserstraßen (Gewässer erster Ordnung gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 WG LSA in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Bundeswasserstraßengesetzes – WaStrG – i. d. F.

64

d. Bek. vom 23.05.2007 [BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980], zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.06.2021 [BGBl. I S. 1858]), entwässern. Die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen ist abschließend durch Bundesrecht geregelt, nämlich in §§ 7–11 WaStrG, § 40 Abs. 1 WHG. Dementsprechend nimmt § 53 Abs. 1 WG LSA die Bundeswasserstraßen von der Aufgabe des Landes zur Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung aus und bezieht § 56a Abs. 1 WG LSA die Erstattung der Kosten dafür nur auf Grundstücke, „die nicht in Bundeswasserstraßen [...] entwässern“. Die Bezugnahme der weiteren Tatbestände auf „Flächen, die in die Gewässer erster Ordnung entwässern“ (§ 56a Abs. 2 S. 2 WG LSA) und auf „zum Verbandsgebiet gehörende Grundstücke“ (§ 56 Abs. 1 S. 1 WG LSA) ist so zu verstehen, dass sie Grundstücke, die unmittelbar in Bundeswasserstraßen entwässern, nicht erfasst. Das ergibt sich nicht aus ihrem Wortlaut, aber aus dem systematischen Zusammenhang mit § 53 Abs. 1, § 56a Abs. 1 WG LSA und dem kompetenzrechtlichen Regelungsbe- reich des Landesrechts. Auch unter dem Gesichtspunkt eines Vorteils aus der Ge- wässerunterhaltung haben Grundstücke, die unmittelbar in Bundeswasserstraßen entwässern, mit der Gewässerunterhaltung nach Landesrecht nichts zu tun. Sie ha- ben einen Entwässerungsvorteil ausschließlich aus der Unterhaltung der Bundes- wasserstraße durch den Bund. Der Wasserabfluss über eine Bundeswasserstraße führt aufgrund der hydrologischen Gegebenheiten zumindest in der Regel nicht mehr über ein Gewässer, das der Gewässerunterhaltung durch das Land unterliegt. Mit Flächen, die in Gewässer erster Ordnung entwässern, sind deshalb in den landes- rechtlichen Regelungen über die Kosten der Gewässerunterhaltung (und ebenso im folgenden) solche nicht gemeint, die unmittelbar in eine Bundeswasserstraße ent- wässern.

f. Bei der Verantwortung, von der die Grundstückseigentümer durch die Gewässer- unterhaltung entlastet werden, geht es nicht um eine ihnen gesetzlich zugewiesene Pflicht zu eigenen Maßnahmen der Gewässerunterhaltung. Vielmehr geht es um eine gesetzlich zugerechnete Verantwortlichkeit für den ordnungsgemäßen Abfluss des Niederschlagswassers vom eigenen Grundstück. Einfachgesetzlich eröffnet zunächst § 40 Abs. 1 S. 3 WHG dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit, nach diesem Ge- danken den Grundstückseigentümern eine Pflicht zur Beteiligung an den Unterhal- tungskosten aufzuerlegen (siehe oben c., Rn. 61). Hiervon macht der Landesgesetz- geber in der vorgelegten Bestimmung über die Umlage der Unterhaltungskosten auf die Grundstückseigentümer in § 56 Abs. 1 WG LSA Gebrauch.

65

g. Weder diese Regelungen noch verfassungsrechtliche Gründe fordern, dass – ent- sprechend dem Verständnis des vorliegenden Verwaltungsgerichts – der Gesetzge- ber die Grundstückseigentümer zur Erfüllung der Aufgaben der Gewässerunterhal- tung selbst in die Pflicht nimmt, bevor er sie an den Kosten dafür beteiligt. Da die Gewässerunterhaltung schon tatsächlich nicht von den einzelnen Grundstückseigen- tümern allein geleistet werden könnte, wäre die einzige Möglichkeit einer solchen Inpflichtnahme der Grundstückseigentümer ihre gesetzliche Mitgliedschaft im zu- ständigen Unterhaltungsverband. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür

66

führen auf dieselbe Verantwortlichkeit der Grundstückseigentümer, an die der Gesetzgeber mit der Beteiligung an den Kosten anknüpft. Die mit einer Mitgliedschaft im Unterhaltungsverband gegebenen Rechte der Grundstückseigentümer, im Unterhaltungsverband über die Gewässerunterhaltung mitzuentcheiden, ersetzt § 55 Abs. 2 WG LSA durch die Berufung von Vertretern der Eigentümer und Nutzer der zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücke in die Verbandsversammlung oder in den Verbandsausschuss (zu den Rechten der Grundstückseigentümer in den Unterhaltungsverbänden vgl. LVerfG, Urt. v. 12.09.2006 – LVG 18/05 –, Rn. 2, 8–17, 37–39; VerfG Brandenburg, Beschl. v. 16.12.2010 – VfGBbg 18/10 –, unter B. II. 2.). Für die Rechtfertigung der Beteiligung der Grundstückseigentümer an den Kosten macht es somit keinen Unterschied, ob ihre Belastung mit den Unterhaltungskosten über die Mitgliedschaft im Unterhaltungsverband vermittelt ist oder unabhängig davon auf sie umgelegt wird.

h. Deswegen kann sich die abweichende Auffassung der Vorlagebegründung auch nicht auf Formulierungen in der Rechtsprechung stützen, die den Vorteil als Entlastung von einer „Unterhaltungspflicht“ der Grundstückseigentümer beschreiben (BVerwG, Urt. v. 11.07.2007 – 9 C 1/07 –, Rn. 33; übernommen etwa seitens des OVG LSA, Urt. v. 24.03.2015 – 2 L 44/13 –, Rn. 40). Damit können sie nämlich schon aus den erwähnten tatsächlichen Gründen und auf der Grundlage der vom Gesetzgeber darum vorgesehenen hoheitlichen Organisation der Gewässerunterhaltung nicht meinen, dass der Gesetzgeber den Grundstückseigentümern zunächst die Pflicht zur tatsächlichen Gewässerunterhaltung auferlegt und sie durch deren Übertragung auf die Unterhaltungsverbände dann wieder davon entlastet haben müsse, um sie an den Kosten beteiligen zu können. Aus gutem Grund sprechen die genannten Formulierungen zur Beschreibung des Vorteils der Grundstückseigentümer von einer „an sich ihnen selbst aufzuerlegenden“ Unterhaltungspflicht. Ihr Vorteil setzt also auch danach keineswegs voraus, dass ihnen die Unterhaltungspflicht auferlegt worden wäre (so auch bereits OVG LSA, Urt. v. 06.12.2001 – 1 L 310/01 –, Rn. 34 f.; OVG NRW, Urt. v. 10.01.1991 – 2 A 2058/89 –, Rn. 39–41). Vielmehr bringen sie zum Ausdruck, dass dieselbe materielle Verantwortlichkeit der Grundstückseigentümer, die eine solche Pflicht rechtfertigen würde, die stattdessen allein zweckgerechte Beteiligung an den Kosten rechtfertigt.

67

i. Die Umlage der Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung auf die Grundstückseigentümer verliert nicht dadurch ihren rechtfertigenden Grund, dass der Landesgesetzgeber sie nicht etwa den für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung zuständigen Behörden des Landes selbst aufgibt, sondern auf die Unterhaltungsverbände und deren Mitgliedsgemeinden delegiert, indem er in § 56a WG LSA die Unterhaltungsverbände zu einer entsprechenden Leistung an das Land verpflichtet, in § 55 Abs. 4 S. 3 WG LSA die Unterhaltungsverbände diese Last zusammen mit den Kosten für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung als Teil des Verbandsbeitrags an die Mitgliedsgemeinden weiterreichen lässt und dieselbe Last in § 56 Abs. 1 S. 1 WG LSA in die Umlage auf die Grundstückseigentümer einschließt.

68

Dieser Teil der Verbandsbeiträge gehört nicht zu den Verbandslasten für die funktionale Selbstverwaltung der Unterhaltungsverbände, sondern ist Gegenstand einer diesen und den Mitgliedsgemeinden durch das Land übertragenen Aufgabe, nämlich der Erhebung und Weiterleitung der Beteiligung der Grundstückseigentümer an den Kosten der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung durch das Land (LVerfG, Urt. vom 30.06.2015 – LVG 3/14 –, Rn. 87: „vermittelnde Veranlagung“, Rn. 90: „vermittelnde Beitragserhebung“). Aus diesem Grund sind die darauf entfallenden Verwaltungskosten gemäß § 56a Abs. 2 S. 3 WG LSA nicht durch die Unterhaltungsverbände, sondern durch das Land zu tragen. Der Teil der Umlage, der die Grundstückseigentümer an den Kosten der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung durch das Land beteiligt, ist unabhängig von der funktionalen Selbstverwaltung durch die Unterhaltungsverbände gegenüber den Umlagepflichtigen gerechtfertigt.

j. Grundrechtlich handelt es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundeigentums, die dessen Sozialbindung gesetzlich ausformt im Sinne des Art. 18 Abs. 1 und 2 LVerf sowie Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG.

69

Die gesetzliche Auferlegung dieser Lasten ist verfassungsrechtlich zulässig. Der in der Anknüpfung einer Verantwortlichkeit an das Grundeigentum und seine natürliche Lage liegende Eingriff in das Eigentumsgrundrecht ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die gesetzliche Zuschreibung einer Verantwortlichkeit der Grundstückseigentümer für den ordnungsgemäßen Abfluss des auf ihrem Grundstück anfallenden Wassers und damit für die dazu erforderliche Unterhaltung der Gewässer, über die dieses Wasser abfließen kann, ist bereits im Bundesrecht vorgesehen, steht – abgesehen vom Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG) – im Einklang mit der Landesverfassung und wird auch vom vorlegenden Verwaltungsgericht nicht prinzipiell in Frage gestellt. Das gleiche gilt für die Zusammenfassung der darauf gestützten Finanzierungslasten in einer solidarischen Finanzierungsverantwortung innerhalb der nach geohydrologischen Gegebenheiten zugeschnittenen Unterhaltungsverbände. Die Beteiligung an der Finanzierung der durch die öffentliche Verwaltung erledigten Aufgabe der Gewässerunterhaltung genügt den Anforderungen aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Sie ist geeignet, um die Verantwortlichkeit der Grundstückseigentümer für die ordnungsgemäße Entwässerung ihrer Grundstücke zur Wirkung zu bringen. Sie ist erforderlich, indem andere denkbare Gestaltungen entweder als weniger geeignet oder als die Grundstückseigentümer nicht weniger belastend angesehen werden können. Sie ist angemessen, weil die Belastung mit einer Pflicht zur solidarischen Mitfinanzierung der Gewässerunterhaltung auf der Grundlage der entsprechenden Verantwortlichkeit nicht außer Verhältnis zu dem durch das Eigentumsgrundrecht geschützten Eigentümerinteresse steht, insbesondere die Privatnützigkeit des Grundeigentums nicht berührt.

70

k. Auch der Höhe nach ist die Umlage der Kosten für die Unterhaltung der Gewässer nicht unangemessen. Sie bestimmt sich nach dem tatsächlich angefallenen und den einzelnen Grundstücken im Niederschlagseinzugsgebiet eines Gewässersystems zurechenbaren Aufwand für die Gewässerunterhaltung. Die Orientierung an den tat-

71

sächlichen Kosten für die Gewässerunterhaltung und ihre Aufteilung nach der Fläche und nach einem Erschwernismaßstab ist dazu geeignet, einen pauschalierten Wert des Vorteils für das einzelne Grundstück abzubilden, wie er sich nach den genannten Grundsätzen aus dessen Zugehörigkeit zum Niederschlagseinzugsgebiet eines Gewässers ergibt. Es kann dahinstehen, inwieweit das Verhältnismäßigkeitsprinzip insoweit in den Anforderungen nach dem Äquivalenzprinzip dargestellt werden kann (dafür OVG LSA, Urt. v. 06.12.2001 – 1 L 310/01 –, Rn. 40–44, gegen BVerwG, Urt. v. 23.05.1973 – BVerwG IV C 21.70 –, BVerwGE 42, 210 [217]). Die Anwendung des Äquivalenzprinzips müsste gegebenenfalls der zulässigen Entscheidung des Gesetzgebers Rechnung tragen, die Grundstücke im Verbandsgebiet nach den geohydrologischen Gegebenheiten zu einer Verantwortungsgemeinschaft für die ordnungsgemäße Entwässerung zusammenzufassen. Aus dieser Entscheidung folgt, dass der dem einzelnen Grundstück dank der Gewässerunterhaltung zugutekommende Vorteil aus der ordnungsgemäßen Entwässerung pauschal über die Fläche und die Erschwernismerkmale eines Grundstücks bestimmt werden kann. Zu dem so bestimmten Vorteil ist das nach denselben Merkmalen bestimmte Maß der Beteiligung an der Finanzierung der Gewässerunterhaltung äquivalent (OVG LSA, Urt. v. 06.12.2001 – 1 L 310/01 –, Rn. 45–47) beziehungsweise – wenn man das Äquivalenzprinzip auf pauschalierte Vorteile, die nicht aus den konkreten wirtschaftlichen Verhältnissen des einzelnen Grundstücks abgeleitet sind, nicht für anwendbar hält – verhältnismäßig im Sinne des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprinzips (vgl. zur Verhältnismäßigkeit des Flächenmaßstabs für die Umlage der Kosten der Gewässerunterhaltung BVerwG, Urt. v. 11.07.2007 – 9 C 1/07 –, Rn. 37–41).

aa. Das gilt ohne weiteres für den Anteil der Umlage, der aus der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung durch den zuständigen Unterhaltungsverband errechnet ist. 72

bb. Es gilt auch für den Anteil der Umlage, der die Grundstückseigentümer an den Kosten für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung durch das Land beteiligt. Für die Eigentümer der Grundstücke, die unmittelbar in die Gewässer zweiter Ordnung entwässern, wirkt sich dieser Anteil im Ergebnis nicht aus. Denn er wird durch die Heranziehung der Eigentümer der Flächen, die unmittelbar in Gewässer erster Ordnung entwässern und aus denen sich die Erstattung an das Land gemäß § 56a WG LSA mit dem gleichen Betrag je Flächeneinheit errechnet, in voller Höhe aufgefangen. Diese Eigentümer der Grundstücke, die unmittelbar in die Gewässer erster Ordnung entwässern, werden pauschal in gleicher Höhe an den Kosten der Gewässerunterhaltung beteiligt wie die übrigen Eigentümer im Verbandsgebiet. Dass sich die tatsächlichen Kosten der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung darin nicht niederschlagen, stellt die Verhältnismäßigkeit der Höhe des Finanzierungsbeitrags, mit dem die Eigentümer der unmittelbar in die Gewässer erster Ordnung entwässernden Grundstücke belastet werden, nicht in Frage. Die Landesregierung hat überzeugend dargelegt, dass die nach dem Aufwand der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung bestimmte Umlage um ein Mehrfaches niedriger ist, als sie es auf 73

der Grundlage der tatsächlichen Kosten der Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung wäre. Die Anwendung des Kostensatzes, der sich aus dem Aufwand der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung ergibt, auch auf die Flächen, die unmittelbar in ein Gewässer erster Ordnung entwässern, bewirkt demgegenüber also eine Kappung der Belastung durch die Umlage. Ein Missverhältnis zwischen Umlage und Vorteil zulasten der Umlagepflichtigen, deren Grundstücke unmittelbar in ein Gewässer erster Ordnung entwässern, kann so nicht entstehen.

2. Die Inanspruchnahme der Eigentümer von Grundstücken, die unmittelbar in ein Gewässer erster Ordnung entwässern, verstößt nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 7 Abs. 1 LVerf.

74

a. Im Verhältnis zu den Eigentümern von Grundstücken, die unmittelbar in eine Bundeswasserstraße entwässern und daher von den landesrechtlichen Regelungen über die Kosten der Gewässerunterhaltung nicht erfasst werden (s. o. 1. e.), findet der Gleichheitssatz keine Anwendung. Dass der Bundesgesetzgeber sie nicht an den Kosten der dem Bund für die Bundeswasserstraßen obliegenden Gewässerunterhaltung beteiligt, kann keine Ungleichbehandlung durch den Landesgesetzgeber begründen. Würde der Gleichheitssatz den Landesgesetzgeber dazu verpflichten, die Eigentümer der Grundstücke, die in ein durch das Land oder die Unterhaltungsverbände zu unterhaltendes Gewässer entwässern, mit den Grundstückseigentümern gleichzubehandeln, für die der Bundesgesetzgeber keine Beteiligung an den Unterhaltungskosten vorsieht, würde er die Unterscheidung von Bundes- und Landeskompetenzen unterlaufen. Diese Wirkung hat der Gleichheitssatz nicht. Ob die bundesrechtlichen Regelungen mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind, hat das Landesverfassungsgericht nicht zu entscheiden. Die besonderen Funktionen der Bundeswasserstraßen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 WaStrG) sprechen aber dafür, dass der Gesetzgeber die Finanzierung ihrer Unterhaltung anders regeln darf als die der Gewässer ohne diese Funktionen.

75

b. Im Verhältnis zu den Eigentümern von Grundstücken im selben Verbandsgebiet, die in ein Gewässer zweiter Ordnung entwässern, bewirkt § 56 Abs. 1 S. 1–2 WG LSA eine formale Gleichbehandlung. Die Eigentümer aller Grundstücke im Verbandsgebiet werden nach ihrer Fläche mit dem gleichen, aus den Kosten der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung berechneten Flächenbeitrag und gegebenenfalls mit dem gleichen Erschwernisbeitrag belastet, ungeachtet der Unterschiede in der Organisation und im tatsächlichen Aufwand der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung einerseits, der Gewässer erster Ordnung andererseits, in die die Grundstücke jeweils unmittelbar entwässern. Die für die Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte erforderliche (Kischel, in: Epping / Hillgruber [Hg.], Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2020, aktualisiert: Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Edition 47 [15.05.2021], Art. 3, Rn. 16) Rechtfertigung findet einen sachlichen Grund im Ausgleich der Lasten unter allen Grundstückseigentümern im Zuflussbereich des Gewässersystems, der gemäß § 54 Abs. 2 WG LSA den Zugschnitt des Verbandsgebiets bestimmt und von dessen Unterhaltung durch den

76

Unterhaltungsverband oder das Land insgesamt jedes Grundstück den sich aus seiner Lage ergebenden Entwässerungsvorteil hat (mit Blick auf die Sachgerechtigkeit eines Flächenmaßstabs ebenso VerfG Brandenburg, Beschl. vom 16.12.2010 – VfGBbg 18/10 –, unter B. II. 1.; OVG LSA, Urt. v. 06.12.2001 – 1 L 310/01 –, Rn. 48–58; OVG Niedersachsen, Beschl. v. 17.12.2012 – 13 LA 185/11 –, Rn. 5). Demgegenüber wäre die Freistellung der unmittelbar in ein Gewässer erster Ordnung entwässernden Grundstücke von einer Beteiligung an den Unterhaltungskosten wie vor der Gesetzesänderung von 2013 eine Begünstigung, die sich durch ihre zufällige Lage im unmittelbaren Zuflussgebiet eines Gewässers erster Ordnung im Zuständigkeitsbereich des Landesgesetzgebers kaum sachlich rechtfertigen ließe und ließe (hingegen als „jedenfalls nicht unvertretbar“ angesehen von VerfG Brandenburg, Beschl. v. 16.12.2010 – VfGBbg 18/10 –, unter B. II. 1.). In diesem Sinne bezeichnet die Regierungsbegründung zum Gesetzentwurf vom 12.09.2012 ihre Einbeziehung in die Beitragspflicht als „ein Gebot der Gleichbehandlung“ (LT-Drs. 6/1423, S. 85). Alternativ würde die Ermittlung eines eigenen Umlagebetrags aus dem tatsächlichen Aufwand des Landes für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung nach den von der Landesregierung mitgeteilten Zahlen die betreffenden Grundstückseigentümer erheblich schwerer belasten, so dass eine solche Benachteiligung wiederum durch die zufällige Lage des Grundstücks ebenso schwierig zu rechtfertigen wäre wie die völlige Freistellung. Die vom Landesgesetzgeber stattdessen gewählte formale Gleichstellung aller Grundstückseigentümer im Verbandsgebiet eines Unterhaltungsverbands und die Anwendung der für die Umlagepflichtigen tatsächlich günstigeren Flächen- und Erschwernisbeiträge aus den Kosten für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung, damit die Neuregelung die Beiträge im Unterhaltungsverband nicht erhöhte (so die Absicht des Gesetzgebers ausweislich der Regierungsbegründung zum Gesetzentwurf vom 12.09.2012, LT-Drs. 6/1423, S. 85), liegen im verfassungsrechtlich nicht determinierten Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers und sind verfassungsrechtlich daher nicht zu beanstanden.

c. Im Vergleich zwischen den Umlagepflichtigen im Zuständigkeitsbereich verschiedener Unterhaltungsverbände führt die Berechnung der Flächen- und Erschwernisbeiträge aus den Kosten für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung im einzelnen Unterhaltungsverband zu entsprechend unterschiedlichen Belastungen der Grundstückseigentümer je Maßstabseinheit. Diese Unterschiede in der Höhe der Umlage rechtfertigen sich durch die geohydrologischen Gegebenheiten, die gemäß § 54 Abs. 2 WG LSA den Zuschnitt der Verbandsgebiete bestimmen. Für die Eigentümer der Grundstücke, die in ein Gewässer zweiter Ordnung entwässern, spiegelt sich in der Höhe der Umlage der tatsächliche Aufwand der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung im Verbandsgebiet. Die Eigentümer der Grundstücke im Verbandsgebiet, die unmittelbar in ein Gewässer erster Ordnung entwässern, scheinen durch die Anwendung derselben Flächen- und Erschwernisbeiträge für diesen Aufwand rechnerisch gleichsam in Mithaftung genommen zu werden, obwohl dieser Aufwand mit dem Wasserabfluss von ihrem Grundstück und dem dadurch

mitverursachten Aufwand für die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung tatsächlich nichts zu tun hat. Diese Abstraktion unterscheidet sich aber nicht wesentlich von der Bemessung der Beiträge für die Grundstücke, die in ein Gewässer zweiter Ordnung entwässern, nach dem Aufwand für die Unterhaltung aller im Verbandsgebiet fließenden oder stehenden Gewässer zweiter Ordnung insgesamt – zumal auch für sie unberücksichtigt bleibt, dass sie häufig gleichermaßen mittelbar in ein Gewässer erster Ordnung entwässern und dessen Unterhaltungsaufwand mitverursachen. Auch unter den Eigentümern dieser Grundstücke liegt die nach dem Gesetz maßgebliche Gemeinsamkeit nicht darin, dass das Gewässer, in das sie entwässern, ein Gewässer zweiter Ordnung ist, sondern darin, dass sie zu einem Gewässersystem gehören, dessen nach geohydrologischen Merkmalen zu bestimmendes Niederschlagszugsgebiet gemäß § 54 Abs. 2 WG LSA dem Verbandsgebiet desselben Unterhaltungsverbands zugeordnet ist. An dieser Gemeinsamkeit haben auch die Grundstücke im Verbandsgebiet teil, die unmittelbar in ein Gewässer erster Ordnung entwässern. Hiermit unterliegen sie auch denselben Unterschieden in der Höhe der Beiträge zwischen den einzelnen Unterhaltungsverbänden.

Die Ungleichbehandlung der Grundstücke, die unmittelbar in ein Gewässer erster Ordnung entwässern und verschiedenen Unterhaltungsverbänden zugeordnet sind, könnte der Gesetzgeber regelungstechnisch nur auflösen, indem er im Ergebnis alle Flächen, die unmittelbar in Gewässer erster Ordnung entwässern, aus den Verbandsgebieten der Unterhaltungsverbände für die Gewässer zweiter Ordnung herauslöste und unter die einheitliche Zuständigkeit der Landesbehörde stellte, der die Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung aufgegeben ist. Die Unterschiede in der Höhe der Umlagebeträge zwischen dieser Gruppe und den Grundstückseigentümern in der Zuständigkeit der Unterhaltungsverbände wären aber nicht leichter zu rechtfertigen als die Unterschiede, die sich aus der Zusammenführung mit den Grundstückeigentümern unter der Zuständigkeit der verschiedenen Unterhaltungsverbände ergeben und immerhin an den natürlichen geohydrologischen Gegebenheiten der betroffenen Grundstücke ausgerichtet sind und auch unter Gleichheitsgesichtspunkten ausgerichtet werden müssen. Auch in diesem Vergleich liegt die Entscheidung des Gesetzgebers, die Gleichbehandlung von Grundstücken an den Verbandsgebieten auszurichten, innerhalb seines gesetzgeberischen Ermessens.

78

IV.

Das Verfahren ist gemäß § 32 Abs. 1 LVerfGG kostenfrei.

79

Das Gericht hat keinen Anlass, eine Erstattung der notwendigen Auslagen zugunsten der an dem Verfahren des vorliegenden Gerichts Beteiligten entsprechend § 32 Abs. 3 LVerfGG anzuordnen.

80

Franzkowiak

Dr. Waterkamp

Dr. Eckert

Gemmer

Buchloh

Stoll

Prof. Dr. Germann