

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 1.05
OVG 20 A 4601/01

Verkündet
am 1. Dezember 2005
Pforte
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 1. Dezember 2005
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts H i e n
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht V a l l e n d a r , Prof. Dr. R u b e l ,
Prof. Dr. E i c h b e r g e r und Dr. N o l t e

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Juni 2004 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

<rd nr="1"/>Die klagende Stadt wendet sich als Mitglied des beklagten Wasserverbandes gegen Beitragsbescheide, mit denen Kosten des vom Verband im Hochsauerland eingerichteten und unterhaltenen Verbundnetzes für die Trink- und Brauchwasserversorgung auf die angeschlossenen Verbandsmitglieder umgelegt worden sind.

<rd nr="2"/>Der Beklagte stützte die angefochtenen Festsetzungsbescheide vom 4. und 5. Mai sowie vom 19. Juni 1998, mit denen für die Jahre 1995 bis 1997 insgesamt Beiträge in Höhe von 589 978,10 DM erhoben wurden, auf § 26 Abs. 3 der Satzung des Wasserverbandes Hochsauerland (WVHS), der seit der Neufassung durch die am 1. Januar 1993 in Kraft getretene 3. Nachtragssatzung vorschreibt, dass die Fixkosten des Beklagten von den Verbandsmitgliedern im Verhältnis ihrer Wasserverkaufsmenge zu tragen sind. Maßgebend ist die Wasserverkaufsmenge des Wirtschaftsjahres an Endverbraucher. Endverbraucher sind die vom Verbandsmitglied versorgten Anschlussnehmer. Als Endverbraucher gelten auch Dritte, "die vom Verbandsmitglied mit Teilmengen versorgt werden können", wobei in diesem Fall "die gesamte vom Dritten an seine Endverbraucher abgegebene Wasserverkaufsmenge zu berücksichtigen" ist.

<rd nr="3"/>Auf dem Gebiet der Klägerin versorgen neben den Stadtwerken unter anderem auch die Wasserbeschaffungsverbände (WBV) Werpe-Wormbach und Harbecke die Endverbraucher mit Wasser. Beide sind vom Übergabeschacht Wormbach aus durch eine Transportleitung an das Verbundnetz des Beklagten angeschlossen, verfügen aber über eigene Wassergewinnungsanlagen. Ihre Wasserverkaufsmengen wurden in die Berechnung des von der Klägerin zu tragenden Kostenanteils einbezogen.

<rd nr="4"/>Nachdem ihre Widersprüche gegen die genannten Festsetzungsbescheide vom Beklagten mit Bescheid vom 11. Juni 1999 zurückgewiesen worden waren, hat die Klägerin hiergegen und gegen weitere Bescheide Klage erhoben, der das Verwaltungsgericht im Wesentlichen mit der Begründung stattgegeben hat, § 26 Abs. 3 WVHS beinhalte keinen dem Vorteilsprinzip der § 28 Abs. 4, § 30 Abs. 1 des Wasserverbandsgesetzes (WVG) gerecht werdenden Beitragsmaßstab und sei deshalb wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG nichtig.

<rd nr="5"/>Auf die hiergegen von dem Beklagten eingelegte Berufung hat das Obergerverwaltungsgericht das Verfahren teilweise eingestellt, nachdem hinsichtlich der übrigen Bescheide die Hauptsache für erledigt erklärt worden war. Die Klage gegen die Festsetzungsbescheide vom 4. und 5. Mai sowie vom 19. Juni 1998 hat das Obergerverwaltungsgericht abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Die Verteilung der Kostenmasse durch die angefochtenen Festsetzungsbescheide habe in § 26 Abs. 3 WVHS eine wirksame Rechtsgrundlage. Die dort getroffenen Verteilungsregelungen seien mit höherrangigem Recht, insbesondere mit § 28 Abs. 4 und § 30 Abs. 1 WVG vereinbar. Die zuletzt genannte Vorschrift gebe mit der Anknüpfung an den Vorteil der Verbandsmitglieder lediglich einen Rahmen vor, innerhalb dessen das genaue Veranlagungssystem näher zu konkretisieren sei. Dem Beklagten sei hierbei ein weiter Bewertungsspielraum eröffnet, dessen Grenzen sich letztlich aus Art. 3 Abs. 1 GG ergäben. Dieser sei erst dann überschritten, wenn der Beitragsmaßstab willkürlich und für das Handeln des Verbandes gänzlich unpassend sei. Die Verteilung der Fixkosten im Verhältnis der Wasserverkaufsmengen stelle hiernach einen sachgerechten Maßstab dar, weil ein hinreichender Bezug zu dem Vorteil bestehe, den das jeweilige Mitglied aus der Tätigkeit des Beklagten ziehen

könne. Der Beklagte betreibe eine Zuschusswasserversorgung und sichere das Mitglied für den Fall ab, dass es - aus welchen Gründen auch immer - nicht in der Lage sei, Wasser in einem quantitativ und qualitativ ausreichenden Maße an seine Endverbraucher zu liefern (Rückversicherung). Der Wasserverbrauch im Versorgungsgebiet sei ein tauglicher Orientierungspunkt zur Festsetzung des Absicherungsbedarfs, weil er anzeige, in welchem Umfang das Mitglied auf die Nutzung des vom Beklagten zur Verfügung gestellten Wassers angewiesen sein könne, um zu jeder Zeit eine ausreichende Wasserversorgung der Endverbraucher zu gewährleisten. Die Einbeziehung der Wasserverkaufsmengen der Drittversorger, die vom Mitglied mit Teilmengen versorgt werden könnten, sei unbedenklich. Die in § 26 Abs. 3 WVHS insoweit getroffene Regelung sei zwar auslegungsbedürftig, genüge aber dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderung des Art. 20 Abs. 3 GG. Die Formulierung "versorgt werden können" stelle allein auf die Möglichkeit des Mitglieds ab, im Bedarfsfall die Drittversorger mit Wasser zu beliefern. Bei einem tatsächlich erfolgten Anschluss des Drittversorgers oder bei einem unter gemeingewöhnlichen Umständen möglichen Anschluss an das Leitungsnetz sei diese Möglichkeit gegeben. Wie sich bereits aus dem Wortlaut, aber auch aus der Entstehungsgeschichte wie auch aus Sinn und Zweck der Regelung ergebe, sei eine tatsächliche Wasserlieferung nicht erforderlich. Mit der Einbeziehung der Wasserverkaufsmengen der Drittversorger ziele der Satzungsgeber darauf ab, diejenigen Drittversorger zu erfassen, die über das Mitglied von den Vorhalteleistungen des Beklagten profitierten. Dafür solle eine "ständige Versorgbarkeit" Voraussetzung sein. Diese sei in den vorgenannten Fallgestaltungen gegeben. § 26 Abs. 3 WVHS verstoße in dieser Auslegung auch nicht gegen § 28 Abs. 4 WVG, wonach die Beitragspflicht für Verbandsmitglieder nur bestehe, wenn diese einen Vorteil hätten oder der Verband sonst für sie in ihrem Bereich handle. Damit werde ein Kausalzusammenhang zwischen der Verbandstätigkeit und einer Besserstellung der Verbandsmitglieder verlangt, so dass jede Heranziehung zu Beiträgen für Leistungen, die nicht Mitglieder, sondern Dritte betreffen, den gesetzlichen Rahmen überschreite. Eine solche Überschreitung sei vorliegend indes nicht festzustellen. In Abgrenzung zu einer bloßen theoretischen Möglichkeit verlange der Vorteilsbegriff im verbandsrechtlichen Kontext als wirtschaftlichen Vorteil eine reale Besserstellung gegenüber einer sonst bestehenden Lage. Ein Vorteil sei u.a. auch dann gegeben, wenn sich die Mitglieder eine Verbandsaufgabe zunutze machten, um einen von ihnen verfolgten Zweck auf einem Weg zu erreichen, der

- wie die Verbandsmitgliedschaft zeige - nach ihrer Einschätzung der eigenständigen Verfolgung vorzuziehen sei. Unerheblich sei dabei, ob der Berechtigte tatsächlich Nutzungen ziehe oder ziehen wolle. Das Mitglied habe bei einem Drittversorger einen Vorteil erlangt, wenn es bei einem dort auftretenden Wasserfehlbedarf die Möglichkeit habe, mit Hilfe des Verbundnetzes des Beklagten eine ausreichende Wasserversorgung jederzeit sicherzustellen. Hierdurch werde eine im Rahmen der Selbstverwaltung gewollte Betätigung des Mitglieds erleichtert, wenn und soweit es ein Anliegen des Mitglieds sei, auftretende Fehlbedarfe auch dieser in seinem Gemeindegebiet tätigen Drittversorger abzudecken. Ob im Bedarfsfall eine gesetzliche oder vertragliche Pflicht des Mitglieds zur Belieferung der Drittversorger bestehe, sei nicht entscheidend. Es genüge, dass das Mitglied ein eigenes intensiviertes Interesse an der Belieferung der Drittversorger habe, was bei angeschlossenen oder unter gemeingewöhnlichen Umständen anschließbaren Drittversorgern typischerweise zu bejahen sei. Das Bedürfnis einer gesicherten Wasserversorgung der Einwohner wurzele in der örtlichen Gemeinschaft und sei dementsprechend nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 der Landesverfassung (LV NRW) eine der Gemeinde zugewiesene Aufgabe. Die Gemeinde sei nach § 8 der Gemeindeordnung (GO NRW) innerhalb ihrer Leistungsfähigkeit gehalten, die hierfür erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen. Von dieser Aufgabenerfüllung sei sie nicht schon dann freigestellt, wenn und soweit in Teilen ihres Gebietes WBV und Interessentengemeinschaften die Wasserversorgung übernommen hätten. Insbesondere befreie auch der Status der WBV als Körperschaften des öffentlichen Rechts die Gemeinden nicht vollständig von ihrer Verantwortung für eine gesicherte Wasserversorgung ihrer Einwohner. Wenn die WBV gegen das Auftreten eines Fehlbedarfs nicht abgesichert seien, werde die Vorsorge im Sinne einer Reservefunktion wieder Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. So liege es hier. Die Situation im Hochsauerlandkreis sei insbesondere in Trockenperioden durch das Auftreten von Wassermangel geprägt. Die WBV könnten Wasserfehlbedarfe unter Rückgriff auf Leistungsmöglichkeiten des Beklagten nur über die gemeindlichen Mitglieder abdecken, weil dem Beklagten satzungsgemäß nur die Abgabe von Wasser an seine Mitglieder zur Aufgabe gemacht sei (§ 3 Abs. 2 Sätze 2 und 3 WVHS). Deshalb seien sie insoweit auf die Hilfestellung der gemeindlichen Mitglieder angewiesen. Es bestehe zwischen den WBV und den Gemeinden jedenfalls dann ein Kooperationsverhältnis mit dem Ziel, gemeinsam die Wasserversorgung der Einwohner in quantitativer und qualitativer Hinsicht sicherzu-

stellen, wenn die WBV sich erkennbar der Hilfe der Gemeinden versichert und die Gemeinden ihre Bereitschaft zur Wahrnehmung der Vorsorge für das Gebiet eines WBV verdeutlicht hätten. Hiervon sei beispielsweise auszugehen, wenn ein Netzanschluss geschaffen worden sei, der nur mit Willen des gemeindlichen Mitglieds und des WBV erfolgen könne und grundsätzlich den Schluss auf die beidseitig gesehene Notwendigkeit der Absicherung gegen einen möglichen Fehlbedarf und auf den gemeinsamen Willen zur Lösung zulasse. Das Abstellen auf die vom Drittversorger verkauften Wassermengen verstoße auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil die beschriebenen günstigen Auswirkungen der Verbandstätigkeit damit vorteilsgerecht erfasst würden. Die Vorteile eines Mitglieds aus der Vorhaltung von Wasser zur Abdeckung eines Fehlbedarfs des eigenen Wasserwerks einerseits und der Drittversorger im Gemeindegebiet andererseits seien vergleichbar, ihre Gleichsetzung auch unter Berücksichtigung einer verwaltungspraktikablen Veranlagungsmethode somit gerechtfertigt und ohne Verstoß gegen das Willkürverbot zulässig. Die Wassermengen der WBV Werpe-Wormbach und Harbecke seien der Klägerin zuzurechnen, weil beide WBV an das Verbundnetz tatsächlich angeschlossen seien. Es sei kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich, dass die Klägerin kein eigenes intensiviertes Interesse an der Abdeckung etwaiger Fehlbedarfe der WBV habe. Die näheren Umstände bekräftigten vielmehr das Gegenteil. So habe die Klägerin mit allen nicht städtischen Wasserversorgern eine Arbeitsgemeinschaft in der Form eines eingetragenen Vereins gegründet. Die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft würden von der Klägerin mit erheblichen Haushaltsmitteln bezuschusst. Der Netzanschluss des WBV Werpe-Wormbach sei auf Drängen der Klägerin vertraglich vereinbart worden, wobei diese ihre Verpflichtung, in Trockenzeiten Wasser zu liefern, aufrechterhalten habe. In der Vergangenheit seien zeitweilig auch tatsächlich Wasserlieferungen der Klägerin an den WBV Werpe-Wormbach erfolgt. Über den WBV Werpe-Wormbach sei auch der WBV Harbecke mit dem Netz verbunden.

<rd nr="6"/> Mit ihrer Revision gegen dieses Urteil macht die Klägerin geltend, das Berufungsgericht habe § 28 Abs. 3 und 4 sowie § 30 Abs. 1 WVG fehlerhaft ausgelegt.

<rd nr="7"/> Die Klägerin beantragt,

das angefochtene Urteil zu ändern und die Berufung des Beklagten zurückzuweisen.

<rd nr="8"/>Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

<rd nr="9"/>Er verteidigt das angefochtene Urteil und tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

II.

<rd nr="10"/>Die Revision der Klägerin hat keinen Erfolg. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht. § 26 Abs. 3 WVHS ist in der Auslegung durch das Oberverwaltungsgericht, die für den Senat verbindlich ist (vgl. § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO), mit Bundesrecht vereinbar. Die Auslegung und Anwendung der einschlägigen Vorschriften des Wasserverbandsgesetzes durch das Berufungsgericht ist zumindest im Ergebnis zu billigen.

<rd nr="11"/>Die Vorinstanz hat die Umlage der Fixkosten unter Zugrundelegung der Wasserverkaufsmenge als zulässige Ausprägung des in § 28 Abs. 4 und § 30 Abs. 1 des Wasserverbandsgesetzes vom 12. Februar 1991 - BGBl I S. 405 - (WVG) vorgegebenen Vorteilsmaßstabs angesehen. Dagegen erhebt die Klägerin im Grundsatz keine Einwände. Streitig ist nur, ob auch die Wasserverkaufsmenge der an das Verbundnetz des Beklagten angeschlossenen Drittversorger bei der Festlegung dieses Maßstabs einbezogen werden durfte. Insoweit bestreitet die Klägerin, aus der Verbandstätigkeit einen Vorteil zu haben, der es rechtfertigt, sie mit einem Beitrag zu belasten. Darin kann der Klägerin jedoch nicht gefolgt werden.

<rd nr="12"/>1. Den genannten Vorschriften entnimmt die Vorinstanz zutreffend das Erfordernis eines Kausalzusammenhangs zwischen der Verbandstätigkeit und einer Besserstellung der Verbandsmitglieder (UA S. 12), so dass eine Heranziehung zu Beiträgen für Leistungen, die nicht auch die Mitglieder, sondern nur Dritte betreffen, ausscheidet. Hieran anknüpfend beanstandet die Revision, dass die Vorinstanz sich nicht mit der Frage auseinander gesetzt habe, ob hier die Drittversorger gemäß § 28 Abs. 3 WVG als "Nutznießer" zu einem Beitrag heranzuziehen seien; nur diese hätten nämlich den Vorteil, auf den es für die Beitragserhebung ankomme. Es sei ein

unbefriedigendes Ergebnis, wenn der Klägerin ein Beitrag auferlegt werde, obwohl ihr die Möglichkeit fehle, ihrerseits die WBV Werpe-Wormbach und Harbecke in Anspruch zu nehmen. Dieser Einwand greift letztlich nicht durch.

<rd nr="13"/>Die Regelung des § 28 Abs. 3 WVG zielt darauf ab, dem Verband die Befugnis zu eröffnen, finanzielle Belastungen, die ihm aus der Erledigung seiner Aufgaben erwachsen, auch auf Nichtmitglieder abzuwälzen, wenn und soweit diese Nutznießer der Verbandstätigkeit sind. Eine Veranlagung der Nutznießer verringert die von den Mitgliedern zu tragende Beitragslast. In der Verbandssatzung des Beklagten ist die Beitragserhebung von Nutznießern derzeit aber nicht vorgesehen. Sie stünde dem Beklagten erst nach einer entsprechenden Satzungsänderung zur Wahl, wobei diese einer Zustimmung durch die Aufsichtsbehörde bedürfte. Eine Verpflichtung, in der Satzung eine Veranlagung von Nutznießern anzuordnen, ist dem Bundesrecht nicht zu entnehmen. Welche Gründe die Untätigkeit des Verbandes hat, ist unerheblich, weil sie im Gesetz nicht sanktioniert wird. Eine Untätigkeit führt insbesondere nicht dazu, dass sich die nach § 28 Abs. 4 WVG umlagefähige Kostenmasse reduziert. Sie hindert den Verband aber auch nicht, einen Verteilungsmaßstab zu wählen, der an Vorteile anknüpft, die Dritten als Nutznießern der Verbandstätigkeit zukommen. Die Vorschrift des § 30 Abs. 1 Satz 1 WVG unterscheidet zwar zwischen Vorteilen der Verbandsmitglieder und Vorteilen der Nutznießer. Dass in einem Fall, in dem ein Dritter aus der Verbandstätigkeit einen Vorteil hat, nicht zugleich ebenso ein Vorteil für ein Mitglied vorliegen kann, bringt das Gesetz damit aber nicht zum Ausdruck. Die Erwähnung der Nutznießer in dieser Vorschrift kommt vielmehr nur dann zum Tragen, wenn die Satzung deren Heranziehung anordnet. Erst unter dieser Voraussetzung könnte ein Verteilungsmaßstab bedenklich sein, der im Ergebnis dazu führt, dass Nutznießer zu Lasten von Verbandsmitgliedern entlastet werden.

<rd nr="14"/>Dieses Ergebnis kann auch nicht mit dem Hinweis in Zweifel gezogen werden, der Klägerin fehle die Möglichkeit, ihrerseits die WBV Werpe-Wormbach und Harbecke in Anspruch zu nehmen und sich auf diesem Wege zu refinanzieren. Eine anteilige Abwälzung der von einem Mitglied zu tragenden Beitragslast auf Nutznießer, die vom Verband nicht in Anspruch genommen worden sind, sieht das Wasserverbandsrecht selbst nicht vor. Dieses eröffnet unter den Voraussetzungen des § 23 Abs. 2 WVG lediglich der zuständigen Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, auch

Nutznieser zur Mitgliedschaft in dem Verband heranzuziehen, um sie auf diesem Wege beitragspflichtig zu machen. Zwangsmitglieder könnten danach im vorliegenden Fall auch die an die Verbundleitung des Beklagten angeschlossenen WBV Werpe-Wormbach und Harbecke werden, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind (vgl. § 4 Nr. 3 WVG). Solange von diesem Instrumentarium kein Gebrauch gemacht worden ist, erwächst der Klägerin daraus jedoch kein Leistungsverweigerungsrecht gegenüber Beiträgen, mit denen sie wirtschaftlich betrachtet für die genannten WBV einzustehen hat. Die Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang die Klägerin Verbandslasten auf die genannten WBV abwälzen kann, fällt damit dem Landesrecht zu. Eine dementsprechende Ermächtigung enthält die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 1 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 - GVBI NRW S. 712 - (KAG NRW). Danach ist es den Gemeinden erlaubt, Verbandslasten nach den Grundsätzen des § 6 Abs. 1 Sätze 1 und 2 KAG NRW durch Gebühren denjenigen aufzuerlegen, "die Einrichtungen und Anlagen des Verbandes in Anspruch nehmen oder denen der Verband durch seine Einrichtungen, Anlagen und Maßnahmen Vorteile gewährt". Unter Hinweis auf eine Literaturmeinung (Dietzel in: Driehaus <Hrsg.>, Kommunalabgabenrecht, Stand September 2005, § 7 Rn. 11) bezweifelt die Revision, dass der Beklagte durch das bloße Bereithalten des Verbundnetzes den WBV Werpe-Wormbach und Harbecke einen Vorteil gewähre, der die Klägerin auf dieser Grundlage zum Erlass einer Gebührenregelung berechtige. Die dort zitierte Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 21. Februar 1984 - 2 A 1440/83 - AgrarR 1985, 58 ff.) betrifft allerdings einen anderen Sachverhalt, nämlich die Heranziehung von Kleineinleitern zu einer Abgabe für eine Abwasseranlage, an die sie nicht angeschlossen waren. Es spricht deswegen wenig dafür, dieser Entscheidung etwas dafür zu entnehmen, dass der Anschluss an das Verbundnetz des Beklagten den genannten WBV keinen beachtlichen Vorteil im Sinne von § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG NRW gewährt. Letztlich kann dies jedoch dahinstehen, weil eine etwaige Lücke im kommunalen Abgabenrecht des Landes Nordrhein-Westfalen die Auslegung des Bundesrechts nicht beeinflussen könnte.

152. Die Vorinstanz hält es in Anwendung von § 28 Abs. 4 und § 30 Abs. 1 WVG für nicht entscheidend, ob im Bedarfsfall eine gesetzliche oder vertragliche Pflicht der Klägerin zur Belieferung der Drittversorger bestehe. Als ein die Bei-

tragserhebung rechtfertigender Vorteil genüge es, wenn die Klägerin "ein eigenes intensiviertes Interesse" (UA S. 13) an der Belieferung dieser Drittversorger habe, was bei angeschlossenen oder unter gemeingewöhnlichen Umständen anschließbaren Drittversorgern typischerweise zu bejahen sei, weil die gesicherte Wasserversorgung der Einwohner als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft stets in der Verantwortung der Klägerin verbleibe. Dagegen wendet sich die Revision, die bestreitet, dass eine Pflicht der Klägerin zur "Rückversicherung" der Drittversorger gegen einen Wasserfehlbedarf bestehe. Die Wasserversorgung der Gemeindeglieder sei zwar eine in der örtlichen Gemeinschaft wurzelnde Angelegenheit der "Daseinsvorsorge", gegen deren Entzug sich die Gemeinde unter Berufung auf die Selbstverwaltungsgarantie zur Wehr setzen könnte. Es gehe dementsprechend aber nur um ein Wahrnehmungsrecht, nicht dagegen um eine Pflicht, woran sich auch nach der Einfügung des § 47 a in das Landeswassergesetz vom 25. Juni 1995 - GVBI NRW S. 926 - (LWG) durch Art. 1 Nr. 27 des Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 3. Mai 2005 - GVBI NRW S. 463 - nichts geändert habe. Das stehe auch dem Gedanken einer "Reservfunktion" (UA S. 14) der Klägerin entgegen, den die Vorinstanz in diesem Zusammenhang entwickelt habe. Zumindest handele es sich dabei nur um eine theoretische Möglichkeit, was für eine Beitragserhebung aber gerade nicht ausreichen könne, weil eine latente, nicht aktualisierte Pflicht keinen Vorteil im Sinne vom § 8 Abs. 2 WVG auslösen könne. Auch diese Einwände gegen die Auslegung des Bundesrechts durch die Vorinstanz bleiben letztlich ohne Erfolg.

<rd nr="16"/>Dabei kann dahinstehen, ob es mit dem in § 28 Abs. 4 und § 30 Abs. 1 WVG zum Ausdruck kommenden Vorteilsprinzip vereinbar wäre, die Klägerin unter Berücksichtigung von Wasserverkaufsmengen derjenigen Drittversorger zu veranlassen, die an das Verbundnetz des Beklagten zwar nicht angeschlossen sind, bei denen aber "ein solcher Anschluss unter gemeingewöhnlichen Umständen schnell zu schaffen ist, weil entsprechende Vorbereitungen getroffen wurden" (UA S. 14). Dieser Sachverhalt liegt der streitigen Beitragserhebung nicht zugrunde, so dass die angesprochene Frage nicht entscheidungserheblich ist. Die WBV Werpe-Wormbach und Harbecke sind an das Verbundnetz des Beklagten angeschlossen; dieser Anschluss ist nach den tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz (UA S. 14, 17 f.), die von der Revision nicht mit Revisionsgründen angegriffen werden und deswegen für den erkennenden Senat bindend sind (§ 137 Abs. 2 VwGO), darüber hinaus auch

mit Wissen und Willen der Klägerin zustande gekommen. Um der Klägerin insoweit einen Vorteil aus der Verbandstätigkeit zuzuschreiben, der eine der Wasserverkaufsmenge dieser Drittversorger entsprechende Umlage der Kosten des Verbundnetzes rechtfertigt, reicht das aus.

<rd nr="17"/>Verbandsmitglieder können alle Personen sein, "denen der Verband im Rahmen seiner Aufgaben Pflichten abnimmt oder erleichtert" (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 WVG). Dementsprechend bestimmt § 8 Abs. 2 WVG klarstellend, dass "Vorteile im Sinne dieses Gesetzes ... auch die Abnahme und die Erleichterung einer Pflicht" sind. Gerade bei einer Gemeinde, die in ihrer Eigenschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts Verbandsmitglied ist (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 3 WVG), hat es damit aber nicht sein Bewenden. Eine Gemeinde kann auch in sonstiger Weise "aus der Durchführung der Verbandsaufgabe einen Vorteil haben oder zu erwarten haben" (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WVG), nämlich dann, wenn und soweit der Verband stellvertretend für sie eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt. Wenn die Mitgliedschaft in einem Wasserverband dazu dient, die örtliche Wasserversorgung sicherzustellen, gehört zu den beitragsrelevanten Vorteilen der Gemeinde aus diesem Grunde "die Beschaffung und Bereitstellung von Wasser" (§ 2 Nr. 11 WVG). Die Einrichtung der Wasserversorgung zählt typischerweise zu den öffentlichen Aufgaben der Gemeinde (vgl. BVerfGE 38, 258 <270>; 45, 63 <78>; 58, 45 <62>). Bei der Zuordnung der örtlichen Wasserversorgung zu den Aufgaben der gemeindlichen Selbstverwaltung ist eine funktionsbezogene Betrachtung geboten (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Januar 2005 - BVerwG 3 C 31.03 - Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 140 S. 56 ff.). Entscheidend ist darauf abzustellen, ob ein Bezug zur Gemeindebevölkerung oder zum Gemeindegebiet besteht, wem also die im Rahmen der Daseinsvorsorge wahrgenommene Tätigkeit zugute kommt. Im vorliegenden Fall kann deswegen gegen die von der Vorinstanz vertretene Auslegung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nicht etwa eingewandt werden, dass die Anlagen des Verbundnetzes, mit denen auch die Wasserversorgung der WBV Werpe-Wormbach und Harbecke sichergestellt wird, sich teilweise nicht auf dem Gemeindegebiet der Klägerin befinden. Ebenso wenig kommt es aber darauf an, dass das Verbundnetz nicht von ihr selbst, sondern vom Beklagten betrieben wird. Es ist gerade Ziel der Verbandsmitgliedschaft der Klägerin, ihrer öffentlichen Aufgabe, die örtliche Wasserversorgung auch in Zeiten eines Fehlbedarfs sicherzustellen, durch eine Kooperation auf Verbandsebene möglichst effektiv Rech-

nung zu tragen. Der Verband übt mit der Bereithaltung des Verbundnetzes seine Verbandstätigkeit stellvertretend für die Mitgliedsgemeinden aus.

<rd nr="18"/>In Anwendung des Vorteilsprinzips wäre es danach verfehlt, bei einer Gemeinde zwischen Aufgaben- und Pflichterfüllung einen Gegensatz herzustellen. Vorteile können einer Gemeinde aus der Verbandstätigkeit auch dann erwachsen, wenn sie eine Aufgabe des örtlichen Wirkungskreises aus ihrer Sicht nur freiwillig wahrnimmt. Es kann aus diesem Grunde dahinstehen, ob - wie die Revision geltend macht - die örtliche Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen zumindest solange zu den freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden zählte, wie im dortigen Wasserrecht eine ausdrückliche Aufgabenzuweisung fehlte, wie sie nunmehr in § 47a Abs. 1 Satz 1 LWG zu finden ist. Ob mit dieser Vorschrift klargestellt ist, dass die Gemeinden zwar "eine Grundpflicht zur Versorgung (der) Bevölkerung ihres Gemeindegebietes mit Wasser haben", andererseits dennoch "die Sicherstellung der Wasserversorgung nicht pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit" der Gemeinden ist (so LTDruks 13/6222, S. 98), ist für die Auslegung und Anwendung von § 28 Abs. 4 und § 30 Abs. 1 WVG ebenso ohne Belang. Entscheidend für die Beitragspflicht gegenüber einem Wasserverband ist vielmehr nur, ob und inwieweit eine Gemeinde von ihrer Aufgabenzuständigkeit tatsächlich Gebrauch gemacht hat. Dies hat die Klägerin hier getan, indem sie insbesondere - wie vom Berufungsgericht festgestellt - auf den Anschluss des WBV Werpe-Wormbach und über diesen des WBV Harbecke an das Verbandsnetz des Beklagten gedrängt und auch sonst - etwa durch die Gründung der Arbeitsgemeinschaft mit allen nicht städtischen Wasserversorgern - ihre Aufgabe zur Versorgung der Bevölkerung mit Wasser auch nach außen erkennbar wahrgenommen hat. In diesem Fall kann die Gemeinde auf eine Vorteilsziehung allerdings nicht nachträglich verzichten, indem sie - wie hier die Klägerin bezüglich der WBV Werpe-Wormbach und Harbecke und der Absicherung ihrer Wasserversorgung über den Anschluss an das Verbundnetz - lediglich erklärt, mit der Verbandstätigkeit insoweit nichts mehr zu tun zu haben (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 1964 - BVerwG 4 C 121.63 - BVerwGE 20, 62 <65>).

<rd nr="19"/>Richtig ist in der Tat zwar, dass die "nur theoretische Möglichkeit", Einrichtungen des Verbandes zu nutzen, nicht ausreichen würde, um einen Vorteil der Gemeinde aus der Verbandstätigkeit anzunehmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Au-

gust 1955 - BVerwG 4 C 18.54 - BVerwGE 3, 1 <9>). Die Revision bezieht sich aber zu Unrecht auf diese Einschränkung des Vorteilsbegriffs, wenn sie darauf abstellt, die Vorinstanz habe den beitragsrelevanten Vorteil hinsichtlich der WBV Werpe-Wormbach und Harbecke allein in einer "Reservfunktion" der Klägerin gesehen. Die Vorinstanz hat damit zum Ausdruck bringen wollen, dass sich eine Gemeinde auch dann nicht vollständig von der Verantwortung für die gesicherte Wasserversorgung ihrer Einwohner zurückziehen kann, wenn die Wasserversorgung in Teilen des Gemeindegebietes durch Drittversorger erfolgt. Das ist zutreffend, besagt allerdings noch nichts, wenn es um die Feststellung geht, worin im Fall der WBV Werpe-Wormbach und Harbecke der konkrete Vorteil zu sehen ist, den die Klägerin aus der Verbandstätigkeit hat. Dieser liegt schlicht darin, dass - solange diese Drittversorger an das Verbundnetz angeschlossen sind - die damit permanent verbundene Vorhalteleistung des beklagten Wasserverbandes gegenüber den genannten Drittversorgern stellvertretend für die Klägerin erbracht wird.

<rd nr="20"/>3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Hien

Vallendar

Prof. Dr. Rubel

Prof. Dr. Eichberger

Dr. Nolte

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 301 651,01 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 3 GKG).

Hien

Vallendar

Prof. Dr. Rubel

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Abgabenrecht
Verbandslasten

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 28 Abs. 2
WVG	§§ 8, 23 Abs. 2, § 28 Abs. 3 u. 4, § 30 Abs. 1
LWG NRW	§ 47 a Abs. 1 Satz 1
KAG NRW	§ 7 Abs. 1 Satz 1

Stichworte:

Abgaben; Verbandslasten; Beiträge; Vorteilsmaßstab; Wasserverband; kommunale Wasserversorgung; Wasserfehlbedarf; Verbundnetz; Mitglieder; Drittversorger; Wasserbeschaffungsverbände; Nutznießer; Wasserverkaufsmenge; Endverbraucher.

Leitsatz:

Der von einer Gemeinde zu tragende Anteil an den Kosten eines Verbundnetzes, das von einem Wasserverband betrieben wird, um im Falle eines Wasserfehlbedarfs die kommunale Wasserversorgung der Mitgliedsgemeinden sicherzustellen, kann in der Verbandssatzung nach dem Verhältnis der an die Endverbraucher im Abrechnungszeitraum abgegebenen Wasserverkaufsmengen bemessen werden. Wasserverkaufsmengen der auf dem Gemeindegebiet als Drittversorger tätigen Wasserbeschaffungsverbände dürfen dabei einbezogen werden, solange diese über einen Anschluss an das Verbundnetz verfügen, der mit Wissen und Willen der Gemeinde eingerichtet worden ist.

Urteil des 10. Senats vom 1. Dezember 2005 - BVerwG 10 C 1.05

I. VG Arnshausen vom 12.10.2001 - Az.: VG 13 K 2588/99 -
II. OVG Münster vom 07.06.2004 - Az.: OVG 20 A 4601/01 -