



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 9 C 5.24
3 L 4/24

In der Verwaltungsstreitsache

_____,
vertreten durch die Geschäftsführer,

Klägerin, Berufungsklägerin und
Revisionsklägerin,

- Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Stadt Zeitz,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Altmarkt 1, 06712 Zeitz,

Beklagte, Berufungsbeklagte und
Revisionsbeklagte,



hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 3. Dezember 2025
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bick,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler und Dr. Martini,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Sieveking und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Plog

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 12. September 2024 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen einen Gewässerunterhaltungsabgabebescheid der Beklagten, mit dem sie zu einer Umlage des Flächenbeitrags herangezogen wird, den die Beklagte an den Unterhaltungsverband "Weiße Elster" entrichtet hat.
- 2 Die Beklagte ist Mitglied dieses Verbands, der für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung im Niederschlagsgebiet der Weißen Elster zuständig ist. Die Klägerin ist Eigentümerin von im Stadtgebiet der Beklagten gelegenen Grundstücken mit einer Fläche von insgesamt 71,3991 ha. Zu diesen Grundstücken gehören insbesondere die Flurstücke [REDACTED] bis [REDACTED] der Flur [REDACTED] der Gemarkung [REDACTED]. Diese weisen eine Gesamtfläche von 46,3982 ha auf. Auf ihnen befinden sich ein Tagebaurestloch des ehemaligen Tagebaus [REDACTED] sowie die zugehörigen Böschungen. Von dort fließt nach Ansicht der Klägerin sämtliches Niederschlagswasser in das Tagebaurestloch. Ein Zufluss zu einem Gewässer zweiter Ordnung sei ausgeschlossen, weil der Grundwasserspiegel im Tagebaurestloch bis zum Jahr 2150 stetig ansteige.
- 3 Die Beklagte wurde mit Bescheid des Unterhaltungsverbands "Weiße Elster" vom 29. Januar 2015 zu einem Verbandsbeitrag für das Jahr 2015 in Höhe von

100 874,49 € herangezogen. Der Beitrag setzte sich aus einem Flächenbeitrag in Höhe von 70 380,94 € und einem Erschwernisbeitrag in Höhe von 30 493,55 € zusammen.

- 4 Mit Gewässerunterhaltungsabgabebescheid vom 24. Oktober 2017 legte die Beklagte den Flächenbeitrag auf die Klägerin um und setzte die Umlage auf der Grundlage eines Umlagesatzes von 8,9262817 €/ha und einer Grundstücksfläche von 71,3991 ha auf 637,33 € fest. Soweit die Umlage 223,17 € übersteigt, erhob die Klägerin dagegen erfolglos Widerspruch. Die daraufhin erhobene Anfechtungsklage wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 23. März 2023 ab.
- 5 Das Oberverwaltungsgericht ließ die Berufung zwar zu, wies sie aber mit Urteil vom 12. September 2024 zurück. Die Voraussetzungen für die Umlage des Flächenbeitrags nach § 56 Abs. 1 und 2 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt vom 16. März 2011 (GVBl. LSA S. 492) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 21. März 2013 (GVBl. LSA S. 116) – im Folgenden: WG LSA – und der Satzung der Beklagten zur Umlage der Verbandsbeiträge des Unterhaltungsverbandes "Weiße Elster" vom 18. Dezember 2014, geändert durch die 3. Änderungssatzung vom 28. Oktober 2018 (im Folgenden: Umlagesatzung – US), seien erfüllt. Die Flurstücke [REDACTED] der Flur [REDACTED] der Gemarkung [REDACTED] lägen im Gemeindegebiet der Beklagten sowie im Niederschlagsgebiet der Weißen Elster und gehörten deshalb zum Verbandsgebiet des Unterhaltungsverbands. Auch bestehe die nach § 40 Abs. 1 Satz 3 des Wasserhaushaltsgesetzes (im Folgenden: WHG) für die Umlageerhebung erforderliche Vorteilslage, die für Grundstücke im Verbandsgebiet vermutet werde. Die Umlage, die unabhängig davon erhoben werden könne, ob und in welchem Umfang die Grundstücke tatsächlich Wasser in die zu unterhaltenden Gewässer ableiteten, stehe auch mit den Regelungen des Wasserverbandsgesetzes und dem Grundsatz der Belastungsgleichheit im Einklang.
- 6 Zur Begründung ihrer vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision macht die Klägerin geltend, das Urteil beruhe auf einer Verletzung von § 40 Abs. 1 Satz 3 WHG. Außerdem sei es mit § 8 Abs. 1, § 28 Abs. 3 und § 30 des Wasserverbandsgesetzes (im Folgenden: WVG) nicht vereinbar und verletze die

Grundsätze der Belastungsgleichheit und der Verhältnismäßigkeit. Die Erhebung der Umlage für Grundstücke, die keinen Wasserzufluss verursachten, sei nicht aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung gerechtfertigt.

7 Die Klägerin beantragt,

unter Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts Halle vom 23. März 2023 und des Oberverwaltungsgerichts Magdeburg vom 12. September 2024 den Bescheid der Beklagten vom 24. Oktober 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 31. Januar 2018 aufzuheben, soweit er einen Betrag von 223,17 € übersteigt.

8 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

9 Sie verteidigt das Berufungsurteil.

10 Die Vertreterin des Bundesinteresses beteiligt sich nicht am Verfahren.

II

11 Die zulässige Revision ist unbegründet. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts beruht im Ergebnis nicht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Berufungsgericht geht davon aus, dass das Verwaltungsgericht die Klage nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO zu Recht abgewiesen hat, weil der angefochtene Gewässerunterhaltungsabgabebescheid vom 24. Oktober 2017 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 31. Januar 2018 auch, soweit die festgesetzte Umlage 223,17 € übersteigt, rechtmäßig ist (1.); dies verstößt nicht gegen Bundesrecht (2.).

12 1. Nach Auffassung des Berufungsgerichts findet der Bescheid seine Rechtsgrundlage in § 56 Abs. 1 und 2 WG LSA i. V. m. § 2 Abs. 1 Satz 1 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt (im Folgenden: KAG LSA) und der Umlagesatzung der Beklagten.

- 13 Nach § 56 Abs. 1 Satz 1 WG LSA kann eine Gemeinde, die Mitglied eines Unterhaltungsverbands ist, soweit sie sich nicht für eine andere Art der Finanzierung entscheidet, die Verbandsbeiträge für Grundstücke, die nicht im Eigentum der Gemeinde stehen, einschließlich der Kosten, die der Unterhaltungsverband an das Land abzuführen hat, vorrangig auf die Eigentümer, Erbbauberechtigten oder ersatzweise auf die Nutzer (im Folgenden nur: Eigentümer) der im Gemeindegebiet gelegenen, zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücke umlegen. Dies gilt nach § 56 Abs. 1 Satz 2 WG LSA insbesondere für den Flächenbeitrag nach § 55 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 WG LSA, wobei die Umlage nach § 56 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 WG LSA entsprechend § 55 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 WG LSA nach dem Verhältnis der Fläche erfolgt. Verbandsgebiet ist nach § 54 Abs. 2 Satz 1 WG LSA das in Anlage 2 festgelegte Niederschlagsgebiet, das in Kartenwerken des gewässerkundlichen Landesdienstes bezeichnet ist. Entfallen ist die frühere Regelung in § 56 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 55 Abs. 5 WG LSA in der Fassung des Gesetzes vom 16. März 2011 (GVBl. LSA S. 492; im Folgenden: WG LSA a. F.). Danach waren Flächen umlagefrei, wenn sie nicht zum Niederschlagsgebiet gehörten, weil nach den Umständen des Einzelfalls ausgeschlossen werden konnte, dass sie Wasser an ein Gewässer zweiter Ordnung abführten (zur Auslegung der entsprechenden Regelung in § 106 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 105 Abs. 2 Satz 3 WG LSA i. d. F. des Gesetzes vom 31. August 1995 <GVBl. LSA S. 47> vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2007 - 9 C 1.07 - Buchholz 445.20 Wasserverbandsrecht Nr. 1 Rn. 18).
- 14 Gemäß § 56 Abs. 2 WG LSA werden die Umlagen wie Gebühren nach dem Kommunalabgabengesetz des Landes Sachsen-Anhalt erhoben. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 KAG LSA erfolgt dies aufgrund einer Satzung. Berechnungsgrundlage für die Umlage des Flächenbeitrags ist nach § 6 US die Grundstücksfläche. Der Umlagesatz zur Umlage des Flächenbeitrags für das Kalenderjahr 2015 beträgt nach § 7 Abs. 1 US 8,9262817 €/ha.
- 15 Das Berufungsgericht geht davon aus, dass die Voraussetzungen dieser landesrechtlichen Regelungen erfüllt sind und die Umlage von 637,33 €, die sich bei der Fläche der klägerischen Grundstücke von 71,3991 ha errechnet, zu Recht festgesetzt ist. Es legt das Landesrecht dabei so aus, dass Eigentümer von im Gemeindegebiet gelegenen, zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücken zur

Umlage des Flächenbeitrags unabhängig davon herangezogen werden können, ob von ihren Grundstücken den zu unterhaltenden Gewässern tatsächlich Wasser zufließt.

- 16 2. Diese Auslegung und Anwendung des Landesrechts, an die das Bundesverwaltungsgericht gebunden ist (§ 137 Abs. 2 VwGO und § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO), ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden.
- 17 a) Bundesrecht verletzt sie nicht deshalb, weil sie mit § 8 Abs. 1, § 28 Abs. 3 und § 30 WVG nicht vereinbar wäre. Denn diese Bestimmungen gelten im vorliegenden Fall nicht als Bundes-, sondern als Landesrecht.
- 18 Sind Normen des Landes- und des Bundesrechts durch Bezugnahmen ver-
schränkt, liegt revisibles Bundesrecht im Sinne von § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO vor,
wenn die Anwendung der Norm des Bundesrechts auf den konkret geregelten
Sachverhalt auf dem Gesetzesbefehl eines Rechtsetzungsorgans des Bundes be-
ruht. Kommt die Norm des Bundesrechts hingegen aufgrund eines Normset-
zungsbefehls des Landesgesetzgebers zur Anwendung, ist sie nicht revisibel.
Verweist das Landesrecht auf eine Norm des Bundesrechts, wird diese aufgrund
eines Normsetzungsbefehls des Bundes angewendet, wenn sich ihr sachlicher
Anwendungsbereich durch die Verweisung nicht ändert. Das ist der Fall, wenn
der Landesgesetzgeber die bundesrechtliche Norm als geltend voraussetzt und
sie lediglich zum Anknüpfungspunkt einer eigenen Regelung nimmt. Demge-
genüber ist der Normsetzungsbefehl des Landes maßgeblich, wenn die Verwei-
sung auf das Bundesrecht dessen sachlichen Anwendungsbereich, wie der Bun-
desgesetzgeber ihn bestimmen konnte und wollte, erweitert (stRspr, vgl.
BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2013 - BVerwG 7 C 4.12 - Buchholz 406.27
§ 149 BBergG Nr. 3 Rn. 14; Beschluss vom 20. August 2014 - 9 B 7.14 - juris
Rn. 3).
- 19 Nach diesen Grundsätzen gelten die Regelungen des Wasserverbandsgesetzes
hier als nicht revisibles Landesrecht. Das Wasserverbandsgesetz findet nach
§ 80 WVG auf Verbände, die durch besonderes Gesetz errichtet worden sind
oder errichtet werden, nur Anwendung, wenn dies durch Rechtsvorschriften

ausdrücklich angeordnet oder zugelassen worden ist. Für den Unterhaltungsverband "Weiße Elster", der durch § 5 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Anlage 2 Nr. 30 des Vorschaltgesetzes zum Landeswassergesetz für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung im Lande Sachsen-Anhalt vom 26. November 1991 (GVBl. LSA S. 458) gegründet worden ist und dem nach § 54 Abs. 1 Satz 1 WG LSA i. V. m. Anlage 2 Nr. 28 WG LSA die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung im Niederschlagsgebiet der Weißen Elster kraft Gesetzes obliegt, findet das Wasserverbandsgesetz daher nur Anwendung, weil die Unterhaltungsverbände durch § 55 Abs. 1 Halbs. 1 WG LSA zu Wasser- und Bodenverbänden im Sinne des Wasserverbandsgesetzes erklärt worden sind und für sie nach § 55 Abs. 1 Halbs. 2 WG LSA die Vorschriften des Wasserverbandsgesetzes gelten, soweit im Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt nichts anderes bestimmt ist. Die Anwendung der Regelungen des Wasserverbandsgesetzes auf den Unterhaltungsverband "Weiße Elster" beruht daher auf dem Gesetzesbefehl des Landesgesetzgebers. Erst dieser erstreckt den sachlichen Anwendungsbereich des Wasserverbandsgesetzes gemäß § 80 WVG auf die Unterhaltungsverbände nach § 54 WG LSA (vgl. zur früheren Rechtslage in Sachsen-Anhalt bereits BVerwG, Beschluss vom 4. Juni 2002 - 9 B 15.02 - juris Rn. 11).

- 20 b) Offenbleiben kann, ob die Auslegung des Landesrechts durch das Oberverwaltungsgericht Bundesrecht verletzt, weil sie gegen § 40 Abs. 1 Satz 3 WHG verstößt, der für den Fall, dass eine Körperschaft gewässerunterhaltungspflichtig ist, die Länder ermächtigt zu bestimmen, inwieweit im Einzelnen aufgeführte Dritte verpflichtet sind, sich an den Kosten der Unterhaltung zu beteiligen. Die von der Klägerin insoweit aufgeworfene Frage, ob die landesrechtlichen Regelungen sich innerhalb der Grenzen dieser Ermächtigung bewegen, ist nicht entscheidungserheblich. Denn selbst wenn diese Grenzen überschritten wären, läge ein Bundesrechtsverstoß nicht vor. Vielmehr würde das Landesrecht nach Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG hier der bundesrechtlichen Bestimmung in § 40 Abs. 1 Satz 3 WHG vorgehen.
- 21 Regelungen zur Gewässerunterhaltung fallen in das Gebiet des Wasserhaushalts, auf das sich nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes erstreckt. Hat der Bund von dieser Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG

abweichende Regelungen über den Wasserhaushalt treffen, soweit es sich wie hier nicht um stoff- oder anlagenbezogene Regelungen handelt. Dabei genügt es, dass der Landesgesetzgeber inhaltlich die ihm eingeräumte Abweichungsbefugnis in Anspruch genommen hat. Das gilt sowohl für den Erlass eines vollständig neuen Gesetzes als auch für die Änderung einzelner Vorschriften (BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2017 - 1 BvL 3 und 4/14 - BVerfGE 147, 253 Rn. 235 f.). Auf den Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes mit Abweichungsbefugnis der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG geht nach Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor.

- 22 Dies zugrunde gelegt, hätte § 56 Abs. 1 WG LSA als späteres Gesetz Vorrang, wenn er in der Auslegung durch das Obergericht eine von § 40 Abs. 1 Satz 3 WHG abweichende Regelung enthielte. Denn § 40 Abs. 1 Satz 3 WHG ist mit dem Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) erlassen und seitdem nicht mehr geändert worden. Demgegenüber hat der Landesgesetzgeber das Landeswasserrecht erst mit dem Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt vom 16. März 2011 (GVBl. S. 492) neu geregelt und § 56 Abs. 1 WG LSA mit dem Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 21. März 2013 (GVBl. S. 116) erneut geändert. Diese Fassung, die nach Art. 4 Abs. 3 des Änderungsgesetzes am 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist, liegt dem Berufungsurteil zugrunde.
- 23 c) Die Auslegung von § 56 Abs. 1 Satz 1 WG durch das Berufungsgericht verstößt auch nicht deshalb gegen Bundesrecht, weil sie mit der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG und Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundsatz der Belastungsgleichheit nicht im Einklang stünde.
- 24 Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben bedarf mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung sowie zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung (BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 - BVerfGE 93, 319 <342 f>.). Der Rechtfertigungsgrund muss

dabei eine deutliche Unterscheidung gegenüber der voraussetzungslos erhobenen Steuer ermöglichen und im Hinblick auf die zusätzliche Belastung gegenüber den Steuern geeignet sein, der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen (BVerfG, Urteile vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u. a. - BVerfGE 108, 1 <13> und vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17 - BVerfGE 149, 222 Rn. 65; Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01 - BVerfGE 108, 186 <216>; BVerwG, Urteil vom 16. November 2017 - 9 C 16.16 - BVerwGE 160, 354 Rn. 14). Als sachliche Gründe, die die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben rechtfertigen können, sind Lenkungsziele, soziale Zwecke sowie Zwecke des Vorteilsausgleichs oder der Vorteilsabschöpfung anerkannt (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u. a. - BVerfGE 108, 1 <13>). Der verfassungsrechtliche Vorteilsbegriff ist dabei nicht auf wirtschaftliche Vorteile beschränkt; vielmehr kommen tatsächliche, rechtliche und ideelle Vorteile aller Art in Betracht (BVerfG, Beschluss vom 11. August 1998 - 1 BvR 1270/94 - NVwZ 1999, 176 <177>; vgl. außerdem BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2022 - 9 C 5.20 - BVerwGE 174, 374 Rn. 14 ff.). Die Erhebung von Abgaben, die an solche Vorteile anknüpfen, erfordert hinreichende sachliche Gründe, die eine konkret-individuelle Zurechnung des mit der Abgabe belasteten Vorteils zum Kreis der Belasteten rechtfertigen. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist dann überschritten, wenn kein konkreter Bezug zwischen dem gesetzlich definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen mehr erkennbar ist (BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17 - BVerfGE 149, 222 Rn. 66 und 68).

- 25 aa) Nach diesen Maßgaben genügt § 56 Abs. 1 Satz 1 WG LSA in der Auslegung durch das Berufungsgericht im Ergebnis den Anforderungen, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung ergeben. Die Umlage der Verbandsbeiträge auf die Eigentümer von zum Verbandsgebiet gehörenden Grundstücken ist durch den über die bloße Einnahmeerzielung hinausgehenden Zweck des Vorteilsausgleichs dem Grunde nach sachlich gerechtfertigt.
- 26 aaa) Wie das Oberverwaltungsgericht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts annimmt, liegt der die Umlage rechtfertigende Vorteil darin, dass den Grundstückseigentümern im Verbandsgebiet eine an sich ihnen selbst aufzuerlegende Unterhaltungspflicht abgenommen wird, wenn die

Gemeinde Mitglied des Unterhaltungsverbands ist. Dieser Vorteil wird zulässigerweise gesetzlich vermutet (BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2007 - 9 C 1.07 - Buchholz 445.20 Wasserverbandsrecht Nr. 1 Rn. 33 und vom 29. April 2020 - 7 C 29.18 - BVerwGE 168, 86 Rn. 29).

- 27 Diesem Vorteilsbegriff liegt das weite Verständnis zugrunde, das in § 8 WVG Ausdruck gefunden hat. Das bestätigt letztlich § 55 Abs. 1 Halbs. 2 WG LSA, wenn dort, soweit das Wassergesetz des Landes Sachsen-Anhalt nicht etwas anderes bestimmt, für die Unterhaltungsverbände die Geltung des Wasserverbandsgesetzes angeordnet wird. Einen ausreichenden Vorteil haben dabei nicht nur diejenigen Grundstückseigentümer, für die die Unterhaltungsmaßnahmen einen greifbaren wirtschaftlichen Nutzen mit sich bringen können (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 WVG), sondern auch die Grundstückseigentümer, 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 insoweit jeder Beitrag zum Wasserzufluss, weil dieser in der Summe die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen erforderlich macht, die der Unterhaltung eines ordnungsgemäßen Zustands des Gewässers für den Wasserabfluss dienen. Jedes Grundstück verursacht allein aufgrund seiner Lage im Einzugsgebiet den Zulauf von Wasser und erschwert damit die Gewässerunterhaltung (vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2007 - 9 C 1.07 - Buchholz 445.20 Wasserverbandsrecht Nr. 1 Rn. 34 und vom 29. April 2020 - 7 C 29.18 - BVerwGE 168, 86 Rn. 29).
- 28 Auch ohne Mitglied des Unterhaltungsverbands zu sein, sind die Eigentümer der im Verbandsgebiet gelegenen Flächen deshalb typischerweise "Nutznießer" der Verbandstätigkeit, die sie von einer Verantwortung entlastet, 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 Grundstückseigentümer im Rahmen des in Sachsen-Anhalt eingeführten Finanzierungssystems einen Solidarbeitrag zu den Kosten der Gewässerunterhaltung (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2007 - 9 C 1.07 - Buchholz 445.20 Wasserverbandsrecht Nr. 1 Rn. 34 f.).

- 29 Als Abgabe zum Ausgleich des mit der Gewässerunterhaltung verbundenen Vorteils durch eine Beteiligung an den Unterhaltungskosten dient die Umlage der Verbandsbeiträge nicht der bloßen Einnahmeerzielung. Sie soll eine Refinanzierung der Mitgliedsgemeinden des Unterhaltungsverbands auf Kosten der Nutznießer der Gewässerunterhaltung ermöglichen und unterscheidet sich insoweit deutlich von der Grundsteuer, die voraussetzungslos an die Ertragsfähigkeit des Wirtschaftsguts "Grundbesitz" als zulässige Steuerquelle anknüpft (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2007 - 9 C 1.07 - Buchholz 445.20 Wasserverbandsrecht Nr. 1 Rn. 36).
- 30 bbb) Hingegen ist die Teilnahme eines Grundstücks am großen Wasserkreislauf, verstanden als die Abführung des Niederschlagswassers über Gewässerläufe zum Meer und die dort stattfindende Verdunstung, durch die Niederschläge generiert werden, entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts kein Sachgrund, der eine Umlage der Verbandsbeiträge im Einklang mit der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung rechtfertigen kann (a. A. wohl wie das Berufungsgericht OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 4. März 2021 - 12 B 3/20 - juris Rn. 28). Denn sie ermöglicht keine konkret-individuelle Zurechnung des mit der Umlage der Verbandsbeiträge belasteten Vorteils zum Kreis der Belasteten. Ein konkreter Bezug zwischen dem gesetzlich definierten Vorteil und den Abgabepflichtigen ist nicht mehr erkennbar.
- 31 Die durch Verdunstung im Meer generierten Niederschläge können sich nicht nur auf Flächen im Verbandsgebiet, sondern weltweit abregnen und auch die Verdunstung auf den Grundstücken im Verbandsgebiet kann nicht nur im Verbandsgebiet, sondern weltweit zu Niederschlägen führen. Zudem kann das in den Gewässern im Verbandsgebiet abfließende Niederschlagswasser von Grundstücken oder aus Gewässern auf der ganzen Welt stammen.
- 32 ccc) Offenbleiben kann, ob sich ein Vorteil, der zur Rechtfertigung der Umlage geeignet wäre, auch daraus ergeben kann, dass – wie die Beklagte im Revisionsverfahren geltend gemacht hat – ein Grundstück wie das Tagebaurestloch der Klägerin auf den Zufluss von Grundwasser angewiesen ist, das benötigte Grundwasser dem oberirdischen Gewässersystem entzogen wird und dies die Gewäs-

serunterhaltung erschwert. Denn an einen solchen Vorteil hat das Berufungsurteil nicht angeknüpft. Vielmehr sieht das Oberverwaltungsgericht den Vorteil, soweit es ihn nicht aus dem großen Wasserkreislauf ableitet, darin, dass die Grundstücke im Verbandsgebiet die Gewässerunterhaltung gerade durch ihren Beitrag zum Wasserzufluss erschweren und die Grundstückseigentümer deshalb von ihrer eigenen Unterhaltungsverantwortung entlastet werden.

- 33 bb) Dass die Eigentümer von Grundstücken im Verbandsgebiet nach § 56 Abs. 1 Satz 1 und 2 WG LSA unabhängig davon zur Umlage der Verbandsbeiträge herangezogen werden können, ob von ihnen tatsächlich ein Wasserzufluss erfolgt, verstößt auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundsatz der Belastungsgleichheit.
- 34 aaa) Danach bedürfen Differenzierungen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Normgeber, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 - BVerfGE 135, 126 Rn. 52 m. w. N.; BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 2017 - 9 C 11.16 - BVerwGE 161, 119 Rn. 14, vom 29. April 2021 - 9 C 1.20 - BVerwGE 172, 292 Rn. 39, vom 6. Oktober 2021 - 9 C 9.20 - BVerwGE 173, 324 Rn. 54 und vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 - BVerwGE 179, 93 Rn. 68).
- 35 Der Gleichheitssatz lässt dabei grundsätzlich auch generalisierende, typisierende und pauschalisierende Regelungen zu, die verlässlich und effizient vollzogen werden können (BVerfG, Beschluss vom 19. März 2003 - 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 - BVerfGE 108, 1 <19>). Solche Regelungen können unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt sein. Eine typisierende Regelung darf sich dabei aber keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen. Die wirtschaftlich ungleiche Wirkung der Typisierung darf allerdings ein gewisses Maß

nicht übersteigen. Vielmehr müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 50 und vom 26. März 2019 - 1 BvR 673/17 - BVerfGE 151, 101 Rn. 116 und 118). Die durch die Typisierung eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten dürfen auch unter Berücksichtigung der praktischen Erfordernisse der Verwaltung nicht ohne Schwierigkeiten vermeidbar sein und nur eine kleine Zahl von Personen betreffen. Das Ausmaß der Ungleichbehandlung darf nicht sehr intensiv sein (BVerfG, Beschluss vom 26. März 2019 - 1 BvR 673/17 - BVerfGE 151, 101 Rn. 116 ff.).

- 36 Werden nichtsteuerliche Abgaben zum Ausgleich eines Vorteils erhoben, verlangt Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Differenzierung zwischen Abgabepflichtigen und nicht Abgabepflichtigen nach Maßgabe des Vorteils vorgenommen wird (BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17 - BVerfGE 149, 222 Rn. 66). Weicht die Abgabenregelung davon ab, so ist die jeweilige Abgabe nicht mehr durch den Zweck des Vorteilsausgleichs gerechtfertigt. Es bedarf daher zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung eines besonderen Grundes. Ein solcher Grund kann sich insbesondere aus dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung ergeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 - BVerfGE 135, 126 Rn. 71 ff.; BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 2017 - 9 C 11.16 - BVerwGE 161, 119 Rn. 20 ff. und vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 - BVerwGE 179, 93 Rn. 68). Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit Umfang und Ausmaß der Abweichungen (BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 - BVerfGE 138, 136 Rn. 123; BVerwG, Urteil vom 16. November 2017 - 9 C 16.16 - BVerwGE 160, 354 Rn. 43). Der Gesetzgeber unterliegt insoweit über das Willkürverbot hinausgehenden Bindungen nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 - BVerfGE 135, 126 Rn. 67 und 71 ff.; BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 2017 - 9 C 11.16 - BVerwGE 161, 119 Rn. 20 ff. und vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 - BVerwGE 179, 93 Rn. 68 und 72 ff.).

- 37 bbb) Dies zugrunde gelegt, verstößt § 56 Abs. 1 Satz 1 WG LSA in der Auslegung durch das Berufungsgericht nicht gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit.
- 38 Soweit danach Eigentümer von Grundstücken im Verbandsgebiet auch dann zur Umlage herangezogen werden können, wenn sie von der Gewässerunterhaltung keinen Vorteil haben, weil ihre Grundstücke mangels Wasserzuflusses zu den zu unterhaltenden Gewässern deren Unterhaltung nicht erschweren, ist dies durch das Ziel der Verwaltungsvereinfachung nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt.
- 39 (1) In seiner hier maßgeblichen Neufassung durch das Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 21. März 2013 (GVBl. LSA S. 116) verfolgt § 56 Abs. 1 Satz 1 WG LSA das verfassungslegitime Ziel der Verwaltungsvereinfachung. Denn der Wegfall der Regelung in § 56 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 55 Abs. 5 WG LSA a. F. über die Umlagefreiheit von Flächen, die nicht zum Niederschlagsgebiet gehören, weil nach den Umständen des Einzelfalls ausgeschlossen werden kann, dass sie Wasser an ein Gewässer zweiter Ordnung abführen, soll nach der Gesetzesbegründung der Vollzugserleichterung für die Gemeinden dienen (LT-Drs. 6/1423, S. 84).
- 40 (2) Die typisierende Regelung, die allein an die Lage des Grundstücks im Niederschlagsgebiet anknüpft, ist geeignet, die Umlageerhebung zu vereinfachen.
- 41 Denn die Gemeinde hat nur zu prüfen, ob das jeweilige Grundstück in dem nach § 54 Abs. 2 Satz 1 WG LSA in den Kartenwerken des gewässerkundlichen Landesdienstes bezeichneten Niederschlagsgebiet liegt, ohne den Wasserzufluss im Einzelnen ermitteln zu müssen.
- 42 Dem liegt auch kein atypischer Fall als Leitbild, sondern realitätsgerecht der typische Fall als Maßstab zugrunde. Denn die Niederschläge im Niederschlagsgebiet gehen in der Regel auf allen Grundstücken nieder, sodass unter gewöhnlichen Umständen damit gerechnet werden darf, dass das Niederschlagswasser den Gewässern zugeführt wird, zu denen das Niederschlagsgebiet nach Gefälle und sonstigen das Abflussverhalten beeinflussenden Faktoren entwässert (vgl.

BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2007 - 9 C 1.07 - Buchholz 445.20 Wasserverbandsrecht Nr. 1 Rn. 16). Die Grundstücke im Verbandsgebiet erschweren deshalb typischerweise die Gewässerunterhaltung mit der Folge, dass die Grundstückseigentümer von der Tätigkeit des Unterhaltungsverbands einen Vorteil haben (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2007 - 9 C 1.07 - Buchholz 445.20 Wasserverbandsrecht Nr. 1 Rn. 33 f.).

- 43 Daran ändert es nichts, dass die Klägerin nach ihren Angaben in der mündlichen Verhandlung über rund 200 Tagebaurestlöcher verfügt, die ihrer Ansicht nach keinen Wasserzufluss zu den jeweils zu unterhaltenden Gewässern verursachen. Denn maßgeblich ist insoweit nicht der großräumige Zuständigkeitsbereich der Klägerin, sondern das Verbandsgebiet, für das § 56 Abs. 1 WG LSA die Gemeinde zur Umlage der Verbandsbeiträge ermächtigt. In diesem deutlich kleineren Bereich stellen aber Grundstücke, von denen ein Wasserzufluss zu den zu unterhaltenden Gewässern erfolgt, den typischen Regelfall, Grundstücke mit Tagebaurestlöchern, von denen ein Wasserzufluss möglicherweise nicht stattfindet, hingegen den atypischen Ausnahmefall dar.
- 44 Die Typisierung durfte sich auch auf den Kreis der Abgabepflichtigen beziehen, wie insbesondere die von der Klägerin angeführte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunkbeitrag bestätigt. Denn unter Hinweis auf die Zulässigkeit von Praktikabilitätserwägungen mit dem Ziel der Einfachheit der Beitragserhebung billigt das Bundesverfassungsgericht dort das Anknüpfen der Rundfunkbeitragspflicht an das Innehaben einer Wohnung gerade mit der Begründung, dass die Adressaten des Programmangebots den Rundfunk typischerweise in der Wohnung empfangen könnten und nutzten und dass deshalb die Inhaberschaft einer Wohnung ausreichende Rückschlüsse auf die Nutzungsmöglichkeit als abzugeltenden Vorteil zulasse (BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17 - BVerfGE 149, 222 Rn. 71 und 87).
- 45 (3) Die typisierende Regelung ist auch erforderlich, um das Ziel der Verwaltungsvereinfachung zu erreichen. Eine vorteilsgrechtere Regelung mit der dieses Ziel ebenso gut erreicht werden könnte, ist nicht ersichtlich. Insbesondere Regelungen wie die aufgehobene frühere Befreiung von der Umlagepflicht für Grundstücke, die kein Wasser an ein Gewässer zweiter Ordnung abführten, sind

mit einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand bei der Festsetzung der Umlage verbunden. Denn sie erfordern für jedes Grundstück die Prüfung, ob die Befreiungsvoraussetzungen vorliegen.

- 46 (4) Die Typisierung ist auch nicht unverhältnismäßig. Denn die Vorteile einer für die Gemeinden einfach handhabbaren Regelung überwiegen deutlich die geringe finanzielle Belastung der wenigen Umlagepflichtigen, die von der Gewässerunterhaltung möglicherweise keinen Vorteil haben.
- 47 Dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung kommt erhebliches Gewicht zu. Die Lage der Grundstücke im Niederschlags- und Verbandsgebiet ist mit geringem Aufwand zu ermitteln. Dies ermöglicht es, die Umlage für alle Umlagepflichtigen zeitnah und gleichzeitig festzusetzen. Dagegen ist die Prüfung, ob eine Fläche tatsächlich Wasser an ein Gewässer zweiter Ordnung abführt, mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Denn zur Klärung dieser Frage ist die umlageberechtigte Gemeinde auf die Stellungnahme der zuständigen Fachbehörde, unter Umständen aber auch auf die Einholung eines Sachverständigengutachtens angewiesen. Letzteres gilt insbesondere dann, wenn der Umlagepflichtige wie die Klägerin für die Flächen ihres Tagebaurestlochs geltend macht, dass ein Abfluss von Niederschlagswasser von seinem Grundstück und ein dadurch verursachter Zufluss von Wasser zu den zu unterhaltenden Gewässern auch über das Grundwasser nicht erfolge. Denn dies lässt sich unter Umständen nur auf der Grundlage von kostspieligen geologischen und geohydrologischen Gutachten anhand von umfangreichen Bodenuntersuchungen klären (vgl. OVG Münster, Urteil vom 10. Februar 1978 - XI A 77/76 - ZfW 1979, 116 <120>).
- 48 Demgegenüber wiegt die mit der typisierenden Regelung verbundene Ungleichbehandlung weit weniger schwer. Dass von einer Fläche im Niederschlagsgebiet kein Wasserzufluss zu den zu unterhaltenden Gewässern erfolgt, stellt einen seltenen Ausnahmefall dar. Die finanziellen Belastungen, die Umlagepflichtigen, die von der Gewässerunterhaltung keinen Vorteil haben, durch die Typisierung entstehen, treffen daher nur einen sehr kleinen Personenkreis und sind nicht sehr intensiv. Denn nach § 7 Abs. 1 US beträgt die Umlage für den Flächenbeitrag lediglich 8,9262817 €/ha, also 0,00089262617 €/m². Schließlich kann die

Umlage nach § 56 Abs. 2 WG LSA i. V. m. § 13a Abs. 1 Satz 1 KAG LSA erlassen werden, wenn ihre Einziehung nach Lage des Einzelfalles unbillig ist. Dies ermöglicht eine verfassungskonforme Handhabung der Umlagepflicht auch dann, wenn sich die Umlageerhebung im Einzelfall als unverhältnismäßig erweist.

- 49 Zwar können Härten, die der Gesetzgeber wie hier bei der Regelung des gesetzlichen Tatbestands bedacht und in Kauf genommen hat, grundsätzlich keine Billigkeitsmaßnahme rechtfertigen. Auch in solchen Fällen ist eine derartige Maßnahme aber geboten, wenn ohne sie das Verhalten des Gesetzgebers aus verfassungsrechtlichen Gründen zu beanstanden wäre und mit ihr nicht die Geltung des Gesetzes als Ganzes unterlaufen wird (BVerwG, Beschluss vom 5. März 2021 - 9 B 8.20 - juris Rn. 12 und 13 m. w. N.).
- 50 Dies zugrunde gelegt, ist ein Erlass nach § 56 Abs. 2 WG LSA i. V. m. § 13a Abs. 1 Satz 1 KAG LSA verfassungsrechtlich zwingend geboten, wenn aufgrund der Ermittlungen im Erlassverfahren feststeht, dass ein Grundstück keinen Wasserzufluss zu den zu unterhaltenden Gewässern verursacht und der Grundstückseigentümer deshalb keinen Vorteil von der Gewässerunterhaltung hat (vgl. zur Härtefallregelung für Rundfunkbeitragsschuldner bei objektiver Unmöglichkeit des Rundfunkempfangs BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16, 745, 838, 981/17 - BVerfGE 149, 222 Rn. 61 und 85). Denn in diesem Fall ist die Umlage des Flächenbeitrags weder durch einen Vorteil aus der Gewässerunterhaltung noch aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt. Insbesondere bedarf es keines weiteren Ermittlungsaufwands mehr, um die Umlage des Flächenbeitrags zu erlassen.
- 51 Der Erlass der Umlage im Einzelfall unterläuft auch nicht die Geltung des Gesetzes als Ganzes. Im Einklang mit dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck der Verwaltungsvereinfachung darf die Umlage vielmehr für alle Grundstücke im Verbandsgebiet weiter festgesetzt werden, ohne dass im Festsetzungsverfahren die aufwändige Klärung erfolgen müsste, ob von ihnen den zu unterhaltenden Gewässern Wasser zufließt. Erst wenn im Erlassverfahren der Nachweis erbracht ist, dass dies nicht der Fall ist, ist die festgesetzte Umlage zu erlassen. Dies entspricht auch dem primären Zweck des § 56 Abs. 1 WG LSA, den Flä-

chenbeitrag auf diejenigen umzulegen, die von der Gewässerunterhaltung wegen des durch ihre Grundstücke verursachten Wasserzuflusses einen Vorteil haben.

- 52 d) Die Umlagepflicht der Eigentümer aller im Verbandsgebiet gelegenen Grundstücke verletzt auch nicht die durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete persönliche Freiheitsentfaltung im vermögensrechtlichen Bereich (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 1 BvR 668, 2104/10 - BVerfGE 137, 1 Rn. 37 m. w. N.). Denn der mit der Umlage verbundene Grundrechtseingriff ist durch das Ziel, den Verbandsbeitrag in einer für die Gemeinden einfach handhabbaren Weise auf die Nutznießer der Gewässerunterhaltung umzulegen, aus den gleichen Gründen gerechtfertigt wie die mit der Umlageerhebung einhergehende Ungleichbehandlung.
- 53 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

VRI'inBVerwG Prof. Dr. Bick
ist wegen Eintritt in den
Ruhestand verhindert zu
unterschreiben.
Steinkühler

Steinkühler

Dr. Martini

Sieveking

Dr. Plog

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren auf 414,16 € festgesetzt (§ 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG).

VRI'inBVerwG Prof. Dr. Bick
ist wegen Eintritt in den
Ruhestand verhindert zu
unterschreiben.
Steinkühler

Dr. Martini

Sieveking