



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 7.06
OVG 20 A 3424/03

Verkündet
am 30. August 2006
Bech
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. August 2006
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hahn,
Dr. Graulich, Vormeier und Dr. Bier

für Recht erkannt:

Unter teilweiser Aufhebung des Urteils des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Juni 2005 wird die Berufung des Beklagten gegen den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 3. Juni 2003 insoweit zurückgewiesen, als dieses den Beitragsbescheid des Beklagten vom 4. Mai 2001 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20. September 2001 in Bezug auf den darin in Höhe von 43,40 € (84,88 DM) festgesetzten Beitrag für den Hochwasserschutz aufgehoben hat.

Die weitergehende Revision der Klägerin wird zurückgewiesen.

Die Klägerin und der Beklagte tragen je $\frac{1}{2}$ der Gerichtskosten. Die Klägerin trägt $\frac{1}{2}$ der außergerichtlichen Kosten des Beklagten und dieser $\frac{1}{2}$ der außergerichtlichen Kosten der Klägerin. Im Übrigen tragen die Beteiligten ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, die als Eigentümerin von Grundstücken Mitglied des beklagten Deichverbandes ist, wendet sich gegen dessen Beitragsbescheid für das Haushaltsjahr 2001.
- 2 Der Beklagte wurde im Jahr 1992 durch Zusammenschluss der Deichschau R. und des Deichverbandes L. gegründet. Das Verbandsgebiet umfasst Teile der Städte E., R. und Isselburg am rechten Niederrhein. Nach § 4 der Verbandsatzung in ihrer ursprünglichen Fassung vom 20. November 1992 hat der Beklagte u.a. die Aufgabe, Grundstücke und Anlagen im Verbandsgebiet durch den Bau, die Unterhaltung und Verteidigung von Deichen und sonstigen Schutzwerken vor Hochwasser zu schützen und im Einzugsbereich der L. Landwehr Schöpfwerke zu bauen, zu unterhalten und zu betreiben sowie die Gewässer zu unterhalten.
- 3 Zu den Kosten von Deichbaumaßnahmen leistet das Land Nordrhein-Westfalen Zuschüsse in Höhe von derzeit 80 %. Die restlichen 20 % müssen von den Vorhabenträgern aufgebracht werden; zu diesem Zweck haben der Beklagte und vier benachbarte Deichschauen 1996 den beigeladenen Deichfinanzierungsverband gegründet. Sein Verbandsgebiet umfasst die Verbandsgebiete seiner Mitglieder im rechtsrheinischen Polder von W. stromabwärts bis zur niederländischen Grenze. Dem Beigeladenen obliegt nach § 2 seiner Satzung vom 7. Dezember 1999 die Finanzierung des Eigenanteils seiner Mitglieder für Bau- und Sanierungsmaßnahmen an Hochwasserschutzanlagen. Für den Bau und die Sanierung selbst sowie für die Unterhaltung und Verteidigung der Hochwasserschutzanlagen bleiben die Mitgliedsverbände zuständig. Der Beigeladene erhebt von seinen Mitgliedsverbänden Beiträge, die diese ihrerseits im Wege der Beitragsveranlagung auf ihre jeweiligen Mitglieder umlegen. Maßstab für die Beiträge, die der Beigeladene erhebt, sind nach § 29 seiner Satzung die Einheitswerte oder entsprechenden Ersatzwerte im Verbandsgebiet. Im Ergeb-

nis tragen dadurch alle Grundstückseigentümer im Gebiet des Beigeladenen sämtliche Deichbaumaßnahmen im Polder gleichmäßig mit.

- 4 Am 2. März 2001 wurde eine Neufassung der Verbandssatzung des Beklagten beschlossen, die rückwirkend zum 1. Januar 2001 in Kraft treten sollte. Hierin wurden insbesondere die Beitragsmaßstäbe gegenüber den Regelungen der Satzung aus dem Jahr 1992 geändert: Für den Hochwasserschutz und die Schöpfwerke sollten künftig der Grundsteuermessbetrag und für die Gewässerunterhaltung die Grundstücksfläche maßgeblich sein. Die Satzung wurde nur im Amtsblatt für den Regierungsbezirk D. veröffentlicht, obwohl das Verbandsgebiet des Beklagten auch auf den Regierungsbezirk M. übergreift.
- 5 Nachdem das Verwaltungsgericht D. in einem Parallelverfahren die Gültigkeit der Verbandssatzung 2001 wegen nicht ordnungsgemäßer Bekanntmachung in Zweifel gezogen und darüber hinaus die Einbeziehung des vom Beklagten an den Beigeladenen zu zahlenden Beitrages in die Beitragsbedarfsberechnung des Beklagten beanstandet hatte, beschloss der Beklagte am 11. Dezember 2002 - wiederum rückwirkend zum 1. Januar 2001 - eine Neufassung seiner Verbandssatzung, die am 19. bzw. 20. Dezember 2002 in den Amtsblättern für die Regierungsbezirke D. und M. veröffentlicht wurde. Inhaltlich entspricht diese Satzung im Wesentlichen derjenigen aus dem Vorjahr. Neu eingefügt wurde in § 1 Abs. 5 ein Hinweis auf die Mitgliedschaft des Beklagten im beigeladenen Finanzierungsverband. Ferner wurde der Aufgabenkatalog des Beklagten in § 4 Nr. 4 seiner Satzung dahin erweitert, dass er nunmehr auch die Aufgabe hat, gemeinsam mit den anderen Deichverbänden/Deichschauen im Polder B. den Hochwasserschutz im Poldergebiet sicherzustellen.
- 6 Mit Bescheid vom 4. Mai 2001 zog der Beklagte die Klägerin zu Beiträgen für den Hochwasserschutz, das Schöpfwerk und die Gewässerunterhaltung heran. Der dagegen erhobenen Klage hat das Verwaltungsgericht stattgegeben. Auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der angefochtene Beitragsbescheid des Beklagten sei rechtmäßig. Grundlage hierfür sei seine Verbandssatzung aus dem Jahr 2002, deren rückwirkende Inkraftsetzung zum

1. Januar 2001 mit höherrangigem Recht in Einklang stehe. Die Aufgabe des Hochwasserschutzes dürfe anteilig durch Beiträge der Mitglieder, vor allem der Grundstückseigentümer im Verbandsgebiet, finanziert werden. Angesichts der staatlichen Förderung von Hochwasserschutzmaßnahmen in Höhe von derzeit 80 % der entstehenden Kosten halte sich die den Verbandsmitgliedern abverlangte Eigenvorsorge im Rahmen dessen, was Grundstückseigentümern in zumutbarer Weise zum eigenen Schutz auferlegt werden dürfe. Auch die Erstreckung der Hochwasserschutz Aufgabe auf den gesamten Polder, die durch die Mitgliedschaft des Beklagten in dem beigeladenen Finanzierungsverband bewirkt werde, sei rechtsfehlerfrei. Hierdurch werde die territoriale Ausrichtung der Aufgaben und Unternehmen der einzelnen Mitglieder gewahrt. Sie werde lediglich im gemeinsamen Interesse durch finanzielle Unterstützung für zwar außerhalb des jeweiligen Verbandsgebietes vorgenommene, aber auch dessen Schutz dienende Maßnahmen ergänzt, ohne dass sich daraus zusätzliche eigene Unternehmen der Mitglieder ergäben. Dieses Konzept sei einleuchtend, weil wirksamer Hochwasserschutz im Polder nur durch eine geschlossene Linie von Deichen entlang des Rheins erreichbar sei. Das „Wirtschaften aus einem Topf“ erlaube es, die Sanierung der Deichanlagen und sonstigen Schutzeinrichtungen in angemessener Zeit unter weitgehender Bewahrung der hergebrachten Selbstverwaltungsstrukturen bei gleichmäßiger Belastung der Mitglieder der Deichverbände effektiv umzusetzen. Die genossenschaftliche Umlage der beim Beigeladenen anfallenden Kosten trage dem Umstand Rechnung, dass die Hochwasserschutzanlagen ein einheitliches System bildeten und der Gesamtheit aller Grundstückseigentümer in dem geschützten Gebiet zugute kämen. Demgegenüber habe die Verteilung des auf die Schöpfwerke entfallenden Beitragsbedarfs auf die Grundstücke im Einzugsgebiet der L. Landwehr beschränkt werden dürfen. Funktionell sei das Schöpfwerk zwar eng mit dem Hochwasserschutz verknüpft; es diene aber der Sicherung der Vorflut, die den Grundstücken im Einzugsbereich des betroffenen Vorfluters nütze. Der Grundstücksflächenmaßstab für die Erfassung der mit der Gewässerunterhaltung verbundenen Vorteile sei ebenfalls sachgerecht. Schließlich überstiegen die Bedarfsansätze insgesamt nicht die beitragsfähigen Kosten.

Mit der vom Senat zugelassenen Revision macht die Klägerin geltend, das Berufungsgericht verkenne den Zusammenhang zwischen Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung. Mit der Gründung des Beigeladenen, die nicht ohne Druck der Aufsichtsbehörde zustande gekommen sei, seien die bestehenden Deichverbände überspielt und zu bloßen Trägern finanzieller Lasten gemacht worden. Der Verteilungsmodus innerhalb des Beigeladenen sei nicht vorteilsgerecht, da die Deichbauten der stromabwärts gelegenen Deichverbände den stromaufwärts gelegenen Deichverbänden und deren Mitgliedern keine Vorteile brächten. Die angestrebte großräumige Solidargemeinschaft aller Grundstückseigentümer im Polder sei nur über einen Einheitsverband erreichbar. Die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zur Umlegung der Kosten für das Schöpfwerk L. seien ebenfalls nicht überzeugend. Denn es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Sicherung der Vorflut nur den Grundstücken im Einzugsbereich des Vorfluters und nicht allen Mitgliedern des beklagten Deichverbandes nütze.

- 8 Die übrigen Beteiligten verteidigen das Berufungsurteil.

II

- 9 Die zulässige Revision ist teilweise begründet.
- 10 Das Oberverwaltungsgericht hätte der Berufung des Beklagten nicht stattgeben dürfen, soweit das Verwaltungsgericht den angefochtenen Beitragsbescheid in Bezug auf den Hochwasserschutz aufgehoben hat. Insoweit verletzt das Berufungsurteil Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO); da der Sachverhalt geklärt ist, kann der Senat gemäß § 144 Abs. 3 Nr. 1 VwGO in der Sache entscheiden. Wegen der Beitragsfestsetzung im Übrigen ist die Revision dagegen unbegründet. In diesem Umfang beruht das angefochtene Urteil nicht auf einer Verletzung revisiblen Rechts, so dass die Revision gemäß § 144 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen ist.

- 11 1. Die Klage hat Erfolg, soweit sie sich gegen die Festsetzung des Beitrages für den Hochwasserschutz richtet. Der angefochtene Bescheid ist insoweit rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten; er findet keine hinreichende Grundlage in den §§ 28 ff. Wasserverbandsgesetz - WVG - i.V.m. der am 11. Dezember 2002 rückwirkend zum 1. Januar 2001 beschlossenen Verbandssatzung des Beklagten - VS 2002 -.
- 12 a) Gemäß § 28 Abs. 1 WVG sind die Verbandsmitglieder verpflichtet, dem Verband Beiträge zu leisten, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist. Die Beitragspflicht der Verbandsmitglieder besteht, soweit sie einen Vorteil haben oder der Verband ihnen obliegende Leistungen für sie erbringt oder von ihnen ausgehenden nachteiligen Einwirkungen begegnet (§ 28 Abs. 4 WVG). Unter diesen Voraussetzungen bemisst sich der Beitrag der Verbandsmitglieder nach dem Vorteil, den sie von der Aufgabe des Verbandes haben, sowie den Kosten, die der Verband auf sich nimmt, um ihnen obliegende Leistungen zu erbringen oder den von ihnen ausgehenden nachteiligen Einwirkungen zu begegnen; für die Festlegung des Beitragsmaßstabes reicht eine annähernde Ermittlung der Vorteile und Kosten aus (§ 30 Abs. 1 WVG). Nach § 30 Abs. 2 Alt. 2 WVG ist es auch zulässig, einen abweichenden Beitragsmaßstab festzulegen.
- 13 b) Unter Beachtung dieses gesetzlichen Rahmens sind die Grundsätze für die Beitragsbemessung in der Satzung des Verbandes festzulegen (§ 6 Abs. 2 Nr. 6 WVG). Hierzu ist in § 38 Abs. 2 Buchst. a i.V.m. § 39 Abs. 2 VS 2002 bestimmt, dass die Beitragslast für den Hochwasserschutz sich auf der Grundlage der ungekürzten Grundsteuermessbeträge oder entsprechender Ersatzwerte im Verbandsgebiet verteilt. Durchgreifende Bedenken gegen diese Satzungsregelung bestehen im Grundsatz nicht. Für die Festlegung des Beitragsmaßstabes eröffnen die §§ 28, 30 WVG dem Satzungsgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Da die Umlage von Verbandslasten auf Verbandsmitglieder keinen Entgeltcharakter hat und daher nicht des Nachweises eines äquivalenten Vorteils für die Umlagepflichtigen bedarf (Urteil vom 23. Mai 1973 - BVerwG 4 C 21.70 - BVerwGE 42, 210 <217> = Buchholz 445.4 § 29 WHG Nr. 1 S. 6; Beschluss vom 4. Juni 2002 - BVerwG 9 B 15.02 - NVwZ 2002, 1508), ist dieser

Spielraum im Wesentlichen nur durch das Willkürverbot begrenzt. Der Beitragsmaßstab darf nicht sachwidrig und für das Wirken des Verbandes völlig unpassend sein (Beschluss vom 27. Juni 2005 - BVerwG 10 B 72.04 - Buchholz 445.1 Allg. Wasserrecht Nr. 9). Die vom Beklagten gewählte Ausrichtung an den Grundsteuermessbeträgen knüpft an den Wert der jeweiligen Grundstücke an und ist daher jedenfalls nicht unangemessen. Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Verbandssatzung des Beklagten sind auch nicht deshalb gerechtfertigt, weil sich einzelne Festlegungen, insbesondere die des Beitragssatzes, nicht bereits aus der Satzung, sondern erst aus den für das Haushaltsjahr 2001 beschlossenen Veranlagungsregeln ergeben. Zum Mindestinhalt der Satzung bestimmt § 6 Abs. 2 Nr. 6 WVG, wie bereits erwähnt, lediglich die „Grundsätze“ für die Beitragsbemessung. Demgemäß hat der Beklagte in § 38 Abs. 5 VS 2002 geregelt, dass die Einzelheiten der Beitragsbemessung in vom Erbentag (Verbandsausschuss) zu beschließenden und zu veröffentlichenden Veranlagungsregeln festgelegt werden, was hier rechtzeitig vor der Beitragserhebung geschehen ist.

- 14 Der Beklagte hat seine am 11. Dezember 2002 beschlossene Verbandssatzung rückwirkend zum 1. Januar 2001 in Kraft gesetzt. Diese Satzung ersetzt die im Wesentlichen inhaltsgleiche Vorgängersatzung vom 2. März 2001, die bereits vor Entstehen der sachlichen Beitragspflicht für das Haushaltsjahr 2001 beschlossen, allerdings in formeller Hinsicht angezweifelt worden war. Vor diesem Hintergrund ist die rückwirkend erlassene Neufassung, wie im Berufungsurteil zutreffend ausgeführt, grundsätzlich nicht geeignet, ein schutzwürdiges Vertrauen der Beitragspflichtigen zu verletzen. Inwieweit dies auch für die Regelungen in § 1 Abs. 5 VS 2002 (Mitgliedschaft im beigeladenen Deichfinanzierungsverband) und § 4 Nr. 4 VS 2002 (verbandsübergreifende Zuständigkeit für den Hochwasserschutz) gilt, die so im früheren Satzungsrecht keine Parallele hatten, kann auf sich beruhen. Denn unabhängig davon leidet der angefochtene Beitragsbescheid, soweit er sich auf den Hochwasserschutz bezieht, an einem rechtlichen Fehler, der zu seiner teilweisen Aufhebung führt.
- 15 c) Der angefochtene Beitragsbescheid ist in diesem Umfang deshalb rechtswidrig, weil die Festsetzung des den Hochwasserschutz betreffenden Beitragssat-

zes unwirksam ist. Verlangt das materielle Recht - wie dies nicht nur dem Wortlaut des § 38 Abs. 5 VS 2002, sondern auch dessen Auslegung durch den Beklagten selbst entspricht - über die verwaltungsinterne Kalkulation des Beitragssatzes hinaus dessen Festsetzung durch einen vorab zu veröffentlichen Beschluss, ziehen Kalkulationsfehler, die die Grenze der Erheblichkeit überschreiten und sich zum Nachteil der Beitragsschuldner auswirken, die Nichtigkeit des festgesetzten Beitragssatzes nach sich. So liegt es hier. Der Beklagte hat den unter Nr. 1.4 der Veranlagungsregeln 2001 auf 61,15 v.H. der Grundsteuermessbeträge bzw. Ersatzwerte festgesetzten Beitragssatz für den Hochwasserschutz durch Teilung der darauf entfallenden Gesamtkosten von 789 382 DM durch die Bemessungsgrundlagen errechnet. In diesem Betrag sind 548 627 DM enthalten, die der Beklagte seinerseits an den Beigeladenen gemäß dessen Beitragsbescheid vom 30. Mai 2001 geleistet hat. Maßstab für die Verteilung des Beitrages, den der Beigeladene vom Beklagten und seinen vier weiteren Mitgliedsverbänden erhebt, sind gemäß § 29 Abs. 1 der Verbandssatzung des Beigeladenen die Einheitswerte bzw. entsprechenden Ersatzwerte im gesamten Verbandsgebiet des Beigeladenen. Der so ermittelte Beitrag des Beklagten durfte indes in die Kalkulation der Beiträge, die der Beklagte von seinen Mitgliedern erhebt, nicht einfließen. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

- 16 aa) Die Pflicht der Verbandsmitglieder, dem Verband Beiträge zu leisten, wird in § 28 Abs. 1 WVG auf dasjenige begrenzt, was „zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist“. Insofern ist die Beitragserhebung auf das Selbstverwaltungsrecht bezogen, das den Verbänden in § 1 Abs. 2 WVG verliehen ist; die Beitragspflicht reicht so weit, aber auch nur so weit, wie Selbstverwaltungsangelegenheiten zu finanzieren sind (s.a. Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 243). Unter diesem Gesichtspunkt sind Verbandslasten, die an die Mitgliedschaft im Verband anknüpfen, deshalb gerechtfertigt, weil die Mitglieder sich durch eine besondere Sachnähe von der Allgemeinheit abheben und überdies durch ihren Einfluss auf die Willensbildung des Verbandes gestaltend an der Erfüllung der betreffenden Aufgabe mitwirken können (Rapsch a.a.O. Rn. 253; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 29. Juli 1959 - 1 BvR 394/58 - BVerfGE 10, 89 <104>). Die möglichen Aufgaben, denen sich ein Wasser- und Boden-

verband im Rahmen der Selbstverwaltung zuwenden kann, sind - vorbehaltlich hier nicht einschlägiger landesrechtlicher Regelungen - in § 2 WVG abschließend aufgeführt. Welcher Aufgabe bzw. welchen Aufgaben aus diesem Katalog sich der Verband widmen und wie er sie erfüllen will, entscheidet er autonom durch eine entsprechende Gestaltung seiner Satzung. Das entscheidende Wesensmerkmal der Selbstverwaltung ist dabei die Eigenverantwortlichkeit, mit der der Verband als ein freies Glied staatlicher Organisation die übernommenen Aufgaben als eigene Aufgaben im öffentlichen Interesse erledigt (Brüning, ZfW 2004, 129 <131, 137>).

- 17 bb) Der Beklagte hat in § 4 Nr. 1 VS 2002 die Aufgabe übernommen, im Verbandsgebiet Grundstücke und Anlagen durch den Bau, die Unterhaltung und Verteidigung von Deichen und sonstigen Schutzwerken vor Hochwasser zu schützen; diese Aufgabe steht in Einklang mit § 2 Nr. 5 WVG, der den Hochwasserschutz als mögliche Aufgabe eines Wasser- und Bodenverbandes benennt. Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann der Beklagte im Rahmen seiner Selbstverwaltung mit anderen Verbänden kooperieren, insbesondere auch einen gemeinsamen Verband gründen bzw. ihm beitreten. Da § 2 Nr. 14 WVG u.a. die Förderung der in § 2 Nr. 1 bis 13 WVG genannten Sachaufgaben zu den potentiellen Aufgaben eines Verbandes zählt, ist die Errichtung eines gemeinsamen Verbandes zulässig, der ausschließlich die Aufgabenerfüllung seiner Mitgliedsverbände fördert. Der Begriff der „Förderung“ in § 2 Nr. 14 WVG ist dabei weit zu verstehen und umfasst grundsätzlich alles, was der Erfüllung jener Sachaufgaben dient (Urteil vom 26. September 2001 - BVerwG 6 CN 5.00 - Buchholz 445.1 Allg. Wasserrecht Nr. 7). Unter den so verstandenen Begriff der Förderung fällt auch die Finanzierung der Sachaufgabe Hochwasserschutz. Der Beklagte war deshalb, wie in § 1 Abs. 5 VS 2002 nunmehr ausdrücklich vorgesehen, grundsätzlich berechtigt, im Rahmen dieser eigenen Sachaufgabe einem Finanzierungsverband beizutreten und ihm die Beschaffung der Geldmittel für die Bau- und Sanierungsmaßnahmen an Hochwasserschutzanlagen zu übertragen. Dies schließt die Befugnis des Beklagten ein, die erforderlichen Mittel zur Refinanzierung der Aufwendungen des Finanzierungsverbandes, soweit diese sich auf die Finanzierung der Sachaufgabe Hochwasserschutz des

Beklagten (§ 4 Nr. 1 VS 2002) beziehen, im Wege der Beitragsveranlagung auf die eigenen Verbandsmitglieder umzulegen.

- 18 cc) Der Beigeladene beschränkt sich allerdings nicht auf die individuelle Erbringung von Finanzierungsleistungen für jeden einzelnen seiner Mitgliedsverbände. Er wurde vielmehr auf Betreiben der Aufsichtsbehörde von den Mitgliedsverbänden zu dem Zweck gegründet, einen internen Finanzausgleich zwischen ihnen zu bewirken, um so die mitgliederschwächeren Verbände bei der zügigen Durchführung notwendiger Deichbaumaßnahmen zu unterstützen und zu entlasten. Im Verhältnis des Beigeladenen zum Beklagten und zu den vier anderen Mitgliedsverbänden wird dieser Finanzausgleich dadurch bewirkt, dass gemäß § 29 Abs. 1 der Satzung des Beigeladenen die Einheitswerte oder entsprechenden Ersatzwerte in dessen Gesamtgebiet Maßstab für die Verteilung der Finanzierungsaufwendungen sind. Auf diese Weise hat der Beklagte neben der vom Beigeladenen vermittelten Finanzierung seiner eigenen Maßnahmen auch Anteil an der finanziellen Bewältigung von Hochwasserschutzmaßnahmen außerhalb seines Verbandsgebiets, ohne jedoch dem Gedanken der Selbstverwaltung gemäß auf den Umfang und die Gestaltung dieser Maßnahmen, die in der Verantwortung der anderen Mitgliedsverbände verbleiben, einwirken zu können. Die Mitgliedsverbände werden demnach durch den Beigeladenen nicht lediglich nach der Art eines „Erfüllungsgehilfen“, wie sie nach der Rechtsprechung des Senats für einen Förderverband charakteristisch ist (Urteil vom 26. September 2001 a.a.O. S. 5), bei der Finanzierung ihrer jeweiligen Sachaufgaben unterstützt; vielmehr verfolgt der Beigeladene weitergehende Ziele, die - über die an ihn zu entrichtenden Beiträge - neue Verantwortungsbeziehungen der Mitgliedsverbände begründen. Da es sich somit bei dem Beigeladenen jedenfalls in seiner derzeitigen Gestalt nicht um einen bloßen Förderverband im Sinne von § 2 Nr. 14 WVG handelt, entspricht auch die Zugehörigkeit des Beklagten zu ihm nicht dem Katalog der zulässigen Aufgaben eines Wasserverbandes in § 2 WVG mit der weiteren Folge, dass der Beklagte die ihm hieraus entstehenden finanziellen Belastungen nicht gemäß § 28 Abs. 1 WVG seinen Mitgliedern in Rechnung stellen durfte.

- 19 dd) Dieser Schlussfolgerung kann nicht mit dem Hinweis darauf begegnet werden, dass der Beklagte die Aufgabenbeschreibung in seiner Verbandssatzung rückwirkend zum 1. Januar 2001 um die Bestimmung ergänzt hat, dass er gemeinsam mit den anderen Deichverbänden/Deichschauen den Hochwasserschutz im Poldergebiet sicherstellt (§ 4 Nr. 4 VS 2002). Denn diese Bestimmung ändert unabhängig von der Frage nach der Rechtmäßigkeit der Rückwirkungsanordnung nichts daran, dass der Beklagte gemäß § 4 Nr. 1 seiner Verbandssatzung nur Hochwasserschutzmaßnahmen in seinem eigenen Verbandsgebiet durchführt, wie sie auch jeweils den anderen Mitgliedsverbänden des Beigeladenen in ihren Verbandsgebieten obliegen. Die Einfügung des § 4 Nr. 4 in die Verbandssatzung des Beklagten war folglich nicht mit einer Erweiterung seiner Sachaufgaben verbunden; vielmehr dient die Bestimmung nach ihrer Entstehungsgeschichte - ebenso wie § 1 Abs. 5 VS 2002 - lediglich der rechtlichen Absicherung der Zugehörigkeit des Beklagten zum Beigeladenen. Dementsprechend wird nach den von der Revision nicht angegriffenen Feststellungen des Berufungsgerichts die Aufgabe des Hochwasserschutzes außerhalb des Verbandsgebiets des Beklagten nicht, auch nicht unterstützend, mit eigenen Unternehmen (§ 5 WVG) des Beklagten erfüllt. Es bleibt daher auch in Anbetracht des § 4 Nr. 4 VS 2002 bei der Feststellung, dass die auf die Gesamtheit der Hochwasserschutzmaßnahmen im Polder bezogene Aufgabenstellung des Beigeladenen auf Seiten des Beklagten nicht durch eine ebenso weit reichende Sachaufgabe gedeckt wird.
- 20 Der Beklagte war auch nicht etwa berechtigt, sich mit § 4 Nr. 4 VS 2002 ergänzend zu seiner in § 4 Nr. 1 VS 2002 beschriebenen Sachkompetenz für den Hochwasserschutz im Verbandsgebiet die Aufgabe zu stellen, durch Vermittlung des Beigeladenen finanziell zur Wahrnehmung von Sachaufgaben beizutragen, die die anderen Verbände im Polder mit ihren eigenen Unternehmen erfüllen. Denn eine solche von der Erledigung eigener Sachaufgaben losgelöste finanzielle Unterstützung anderer Verbände lässt sich keiner der in § 2 WVG abschließend aufgezählten Aufgaben eines Wasserverbandes zuordnen, und zwar auch nicht der Aufgabe der „Förderung“ gemäß § 2 Nr. 14 WVG. Vielmehr kann sich diese eine bloße Hilfstätigkeit beschreibende Aufgabe nach ihrem Wortlaut und der Systematik des § 2 WVG ausschließlich auf die in Nr. 1 bis 13

benannten Sachaufgaben des betreffenden Verbandes beziehen; die Förderung fremder Sachaufgaben - auch die Bildung und Unterhaltung eines gemeinschaftlichen Förderverbandes dient letztlich stets der Eigenförderung der Mitgliedsverbände - ist damit nicht gemeint.

- 21 Ebenso wenig lässt sich einwenden, die Gründung des Beigeladenen und der durch ihn bewirkte Finanzausgleich hätten die schwächeren Mitgliedsverbände überhaupt erst in die Lage versetzt, notwendige Sanierungsmaßnahmen an den Rheindeichen zum Nutzen aller Grundstückseigentümer im Polder zügig umzusetzen. Falls Verbandsaufgaben durch einzelne Verbände nicht mehr zweckmäßig erfüllt werden können, gestattet § 60 Abs. 1 WVG den Zusammenschluss zu einem neuen Verband. Auch sieht § 61 WVG die Möglichkeit vor, dass ein Verband einzelne Aufgaben und Unternehmen sowie das diesen dienende Vermögen und die auf sie bezogenen Mitgliedschaften auf einen anderen Verband vollständig überträgt. Die Aufsichtsbehörde kann den Zusammenschluss oder die Aufgabenübertragung von den betroffenen Verbänden fordern und sie nötigenfalls ihnen gegenüber durchsetzen (§ 59 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 60 Abs. 2 und § 61 Abs. 1 Satz 2 WVG). Ein Wasser- und Bodenverband ist aber auch unter den in § 60 Abs. 1 WVG genannten Umständen nicht berechtigt, anstelle des Zusammenschlusses oder der Aufgabenübertragung die bloße Finanzierung der Erfüllung von Sachaufgaben anderer Verbände zulasten der eigenen Mitglieder ganz oder teilweise mit zu übernehmen.
- 22 d) Da der in § 29 der Satzung des Beigeladenen festgelegte Beitragsmaßstab diese rechtlichen Rahmenbedingungen verkennt, ist er nichtig und kann die Beitragsforderung des Beigeladenen gegen den Beklagten insgesamt nicht tragen. Deshalb ist der Beitragssatz für den Hochwasserschutz, mit dem der Beklagte seine Mitglieder belastet, zu deren Nachteil erheblich überhöht; seine Festsetzung durch den Beklagten ist unwirksam. Daran kann die Bestandskraft des von dem Beigeladenen gegenüber dem Beklagten für das Jahr 2001 erlassenen Beitragsbescheides vom 30. Mai 2001 nichts ändern. Denn diese Bestandskraft, deren Eintritt der Beklagte durch Anfechtung des Bescheides hätte entgegenwirken können, betrifft nur sein Verhältnis zum Beigeladenen, aber nicht sein durch § 28 Abs. 1, § 2 WVG geprägtes Verhältnis zu den eigenen

Verbandsmitgliedern. Das Verwaltungsgericht hat daher den Beitragsbescheid, soweit er sich auf den Hochwasserschutz bezieht, im Ergebnis zu Recht aufgehoben.

- 23 2. Demgegenüber verletzt der angefochtene Beitragsbescheid, soweit er den Beitrag für das Schöpfwerk festsetzt, die Klägerin nicht in eigenen Rechten. Der Beitragsmaßstab für die Verteilung der auf den Betrieb des Schöpfwerkes bezogenen Aufwendungen ist gemäß § 38 Abs. 2 Buchst. b, § 40 Abs. 2 VS 2002 die Summe der ungekürzten Grundsteuermessbeträge oder Ersatzwerte der Grundstücke, Gebäude und Anlagen des im Verbandsgebiet liegenden Einzugsgebietes der L. Landwehr. Dieser Beitragsmaßstab steht mit § 30 Abs. 1 WVG in Einklang; insbesondere ist in Anbetracht des dort genannten Vorteilsprinzips die Beschränkung der Beitragslast auf das Grundvermögen im Einzugsgebiet der L. Landwehr nicht willkürlich. Das Schöpfwerk hängt zwar mit dem Hochwasserschutz funktionell zusammen, indem es die Vorflut aufrechterhält, wenn die Schleuse an der Mündung der L. Landwehr in den Rhein wegen Rheinhochwassers geschlossen wird. Das Berufungsgericht hat aber festgestellt, dass die Sicherung der Vorflut - anders als die Abwehr des Rheinhochwassers - typischerweise und auch unter den hier gegebenen Umständen nur den Grundstücken im Einzugsbereich des betroffenen Vorfluters zugutekommt und nicht darüber hinaus greift. An diese Feststellung, die die Revision nicht mit Verfahrensrügen angegriffen hat, ist der Senat gebunden. Sie rechtfertigt den im Vergleich zum Hochwasserschutz engeren Beitragsmaßstab. Auch der in den Veranlagungsregeln für das Haushaltsjahr 2001 für das Schöpfwerk kalkulierte und festgesetzte Beitragssatz ist rechtlich nicht zu beanstanden; er wird von dem Fehler, an dem der Beitragssatz für den Hochwasserschutz leidet, nicht berührt. Denn die Finanzierungsaufgabe des Beigeladenen ist gemäß § 2 seiner Satzung auf den Eigenanteil der Mitgliedsverbände für die Bau- und Sanierungsmaßnahmen an Hochwasserschutzanlagen beschränkt. Soweit der Beitragssatz für das Schöpfwerk wegen des fehlerhaft zu hoch festgesetzten Hochwasserschutz-Beitrages deshalb zu niedrig kalkuliert sein sollte, weil der zugehörige Anteil an den Allgemeinkosten jeweils entsprechend dem Anteil an den sonstigen Ausgaben des Verwaltungshaushalts zu

berücksichtigen war (§ 38 Abs. 4 VS 2002), kann sich dieser Fehler jedenfalls nicht zulasten der Klägerin ausgewirkt haben.

24 3. Durch den in dem angefochtenen Bescheid mit festgesetzten Beitrag für die Gewässerunterhaltung werden Rechte der Klägerin ebenso wenig verletzt. Beitragsmaßstab ist insoweit, abgesehen von einer hier nicht in Rede stehenden Erschwerung der natürlichen Abflussverhältnisse, die nach näherer Maßgabe der Veranlagungsregeln je nach Nutzung unterschiedlich bewertete Fläche der Grundstücke im Verbandsgebiet (§ 38 Abs. 2 Buchst. c, § 41 Abs. 3 VS 2002). Dieser Flächenmaßstab ist sachgerecht und mit § 30 Abs. 1 WVG vereinbar. Denn die die Unterhaltslast bestimmenden Maßnahmen für die Erhaltung eines ordnungsgemäßen Wasserabflusses sind abhängig von dem Maß des dem Gewässer nach den gegebenen Bodenverhältnissen im Niederschlagsgebiet zufließenden Oberflächen- und Grundwassers, welches in unmittelbarer Beziehung zur Grundstücksfläche steht (vgl. Urteil vom 23. Mai 1973 - BVerwG 4 C 21.70 - BVerwGE 42, 210 <215> = Buchholz 445.4 § 29 WHG Nr. 1 S. 4). Für die Klägerin nachteilige Fehler des in den Veranlagungsregeln festgesetzten Beitragssatzes, den der Beklagte durch Teilung der umzulegenden Kosten durch die Gesamtbemessungsflächen errechnet hat, sind weder vorgetragen noch ersichtlich.

25 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 155 Abs. 1 Satz 1 und § 162 Abs. 3 VwGO. Bei der Kostenfestsetzung wird der Kostenbeamte zu berücksichtigen haben, dass das Oberverwaltungsgericht den bei ihm anhängigen Rechtsstreit mit fünf anderen, parallel gelagerten Streitverfahren zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden hatte, bevor durch die getrennte Zulassung der Revisionen wiederum Verfahrenstrennung eintrat. Die nach der Verfahrensverbundung und vor der Verfahrenstrennung entstandenen Gerichts- und Anwaltsgebühren bleiben davon unberührt. Sie sind nach Maßgabe des Obsiegens und Unterliegens der Beteiligten unter Berücksichtigung des Verhältnisses der Einzelstreitwerte zu dem seinerzeit vom Oberverwaltungsgericht festgesetzten Gesamtstreitwert neu zuzuordnen. Dies hat im Wege einer Parallelberechnung zu geschehen, die sicherstellt, dass die Beteiligten in Bezug auf die entstandenen Gebühren nicht schlechter gestellt werden, als sie

ohne die Verfahrenstrennung stünden (s. auch Rudisile, in: Schoch/ Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Bd. 2, Stand April 2006, § 93 Rn. 26).

Dr. Bardenhewer

Dr. Hahn

Dr. Graulich

Vormeier

Dr. Bier

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 88,65 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG).

Dr. Bardenhewer

Vormeier

Dr. Bier