

Az.: 4 A 107/20
6 K 1530/18



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

- 1.
- 2.

- Klägerinnen -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Zweckverband Parthenaue
vertreten durch die Verbandsvorsitzende
Plaußiger Dorfstraße 23, 04349 Leipzig

- Beklagter -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Gewässerunterhaltungsabgabe 2014 (.....)
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch die Präsidentin des Obergerverwaltungsgerichts Dahlke-Piel, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Mittag und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Radtke aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 8. Februar 2023

für Recht erkannt:

Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 16. Dezember 2019 - 6 K 1530/18 - wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Dem Vollstreckungsschuldner wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abzuwenden, wenn nicht der Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Beklagte ist ein Zweckverband, dessen Aufgaben gem. §§ 2, 3 der Satzung des Zweckverbandes Parthenaue vom 28. August 2002 i. d. F. der 4. Änderungssatzung vom 19. Dezember 2014 (VS) die Landschaftsplanung und -entwicklung sowie die Gewässerunterhaltung sind. Die Verbandsmitglieder T....., B..... und G..... haben die Aufgabe der Gewässerunterhaltung nach § 32 Abs. 2 SächsWG auf den Beklagten übertragen (§ 3 VS).
- 2 Die Beteiligten streiten um die Heranziehung zu einer Gewässerunterhaltungsabgabe für das Jahr 2014 auf der Grundlage der Gewässerunterhaltungssatzung für die Verbandsgewässer des Beklagten vom 10. Dezember 2013 in der Fassung der Änderungssatzung vom 1. Juli 2014. Die Satzung wurde am 11. Dezember 2013 ausgefertigt und am 27. Dezember 2013 in der Leipziger Volkszeitung sowie am 2. Januar 2014 im Sächsischen Amtsblatt/Amtlicher Anzeiger bekannt gemacht. Sie trat am 1. Januar 2014 in Kraft. Zu ihr wurde am 1. Juli 2014 eine Änderungssatzung beschlossen, die am 2. Juli 2014 ausgefertigt und am 30. Oktober 2014 bekannt gemacht wurde und am 31. Oktober 2014 in Kraft trat.
- 3

Die Gewässerunterhaltungssatzung (im Folgenden: GUS) enthält unter anderem folgende Regelungen:

§ 1

Erhebung der Gewässerunterhaltungsabgabe

(1) Der Zweckverband [...] erhebt für die in seiner Unterhaltungslast stehenden Gewässer zweiter Ordnung (im Folgenden: Verbandsgewässer) zur teilweisen Deckung des für deren laufende Unterhaltung anfallenden und im Sinne von § 31 SächsWG erforderlichen Aufwands eine jährlich wiederkehrende Gewässerunterhaltungsabgabe.

(2) Die Gewässerunterhaltungsabgabe wird im Sinne des § 37 Abs. 1 SächsWG von Einleitern, Anliegern und Hinterliegern erhoben.

(3) Zu den Verbandsgewässern gehören die in Anlage 1 zu dieser Satzung benannten oberirdischen Gewässer.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Satzung sind

a) **Einleiter**, die aufgrund öffentlich-rechtlicher Erlaubnisse oder Bewilligungen zur Einleitung von Abwasser (Schmutz-, Niederschlags- und Mischwasser) oder Drainagewasser in Verbandsgewässer berechtigt sind oder tatsächlich die jeweiligen Handlungen vornehmen, ohne über eine wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung zu verfügen,

b) **Anlieger**, die Grundstückseigentümer, deren Grundstücke unmittelbar an die Verbandsgewässer angrenzen,

c) **Hinterlieger**, die Grundstückseigentümer, deren Grundstücke an Anliegergrundstücke unmittelbar angrenzen und die berechtigt sind, das Anliegergrundstück zu nutzen, um an das Verbandsgewässer zu gelangen.

§ 3

Abgabefähiger Aufwand

(1) Abgabefähig sind die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Kosten, die dem Zweckverband im Rahmen der Gewässerunterhaltung gemäß § 1 Abs. 1 dieser Satzung entstehen. Nicht abgabefähig sind Kosten, die zur Beseitigung von Folgen und Schäden, die aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse (insbesondere Naturkatastrophen) eingetreten sind, aufgewandt werden müssen und die wesentlich über die ortsüblich durchzuführende Gewässerunterhaltung hinausgehen.

(2) Die abgabefähigen Kosten umfassen insbesondere:

a) die Kosten für die Freilegung und Offenhaltung von Uferbereichen und sonstiger für die Gewässerunterhaltung erforderlicher Flächen,

b) die Kosten für Rodungs-, Mäh-, und Pflanzmaßnahmen an Verbandsgewässern einschließlich der Entwicklungspflege,

c) die Kosten der Beseitigung von Verunreinigungen des Gewässerbettes und der Ufer und von Abflusshindernissen,

d) die Kosten für die Entschlammung der Verbandsgewässer,

- e) die Kosten für Maßnahmen zur Sicherung des Gewässerbettes und der Ufer,
- f) Pacht und Nutzungsentgelte für Flächen, die zur Gewässerunterhaltung benötigt werden, einschließlich des Pachtwertes eigener Grundstücke des Zweckverbands,
- g) Zahlungen, zu denen der Zweckverband auf der Grundlage des § 38 Abs. 4 SächsWG verpflichtet ist.

(3) Zu den abgabefähigen Kosten im Sinne dieser Satzung gehören außerdem:

- a) die angemessene Verzinsung und Abschreibung des zur Gewässerunterhaltung eingesetzten beweglichen Anlagekapitals,
- b) der Wert der aus dem Vermögen des Zweckverbands bereit gestellten beweglichen Sachen und Rechte und der vom Personal des Zweckverbands erbrachten Werk- und Dienstleistungen,
- c) sowie angefallene Vorfinanzierungskosten.

(4) §10 Abs. 2 Satz 1 bis 3 SächsKAG und §§ 11 bis 13 SächsKAG sind anzuwenden.

§ 4

Verteilung des abgabefähigen Aufwands

(1) Der abgabefähige Aufwand wird nach den tatsächlichen Aufwendungen ermittelt und nach Abzug eines kommunalen Eigenanteils in Höhe von 20 vom Hundert auf die Abgabepflichtigen wie folgt verteilt:

Abgabefähiger Aufwand	Teilaufwand Einleiter	Teilaufwand Anlieger, Hinterlieger
Pflege der Gewässerrandstreifen (Böschungen, Ufer)	40%	60%
Pflege, Sicherung der Gewässerbetten	70%	30%
Entschlammung	80%	20%
Freilegung und Offenhaltung von Gewässern und für die Gewässerunterhaltung erforderlicher Flächen	65%	35%
Pflege und Instandhaltung wasserwirtschaftlicher Anlagen	70%	30%

(2) Der auf die **Einleiter** entfallende Aufwand wird auf diese nach der gemäß § 5 ermittelten Einleitmenge in m³ verteilt, wobei die Beschaffenheit des eingeleiteten Wassers durch Multiplikation der Einleitmenge mit einem Faktor gemäß

Abs. 3 berücksichtigt wird. Die so gewichtete Einleitmenge wird auf volle m³ abgerundet. [...]

(4) Der auf die **Anlieger** und **Hinterlieger** entfallende Aufwand wird auf diese nach der Frontlänge des an das Verbandsgewässer angrenzenden Anliegergrundstücks bzw. der Frontlänge des an das Anliegergrundstück angrenzenden Hinterliegergrundstücks in Meter verteilt. Als Frontlänge gilt:

1. bei Anliegergrundstücken die Länge der an die Uferlinie angrenzenden Grundstücksseite,
2. bei Hinterliegergrundstücken die Länge der Uferlinie zwischen zwei Senkrechten, die von den äußeren Punkten der an das Anliegergrundstück angrenzenden Grundstücksseite auf der Uferlinie errichtet werden,
3. bei Grundstücken, die in Teilen unter Ziff. 1 und unter Ziff. 2 fallen, die Summe der Frontlängen nach Ziff. 1 und 2.

Die ermittelte Frontlänge wird auf volle Meter abgerundet.

§ 5 Ermittlung der Bemessungsgrößen

(1) Bei Einleitung von Drainagewasser gemäß § 4 Abs. 3 Buchst. a) ergibt sich die Einleitmenge aus der jährlichen mittleren Niederschlagsmenge je m² drainierter Grundstücksfläche unter Berücksichtigung eines Abflussbeiwertes von 0,1. [...]

(4) Bei Einleitungen gemäß § 4 Abs. 3 Buchst. c) und d) richten sich die Einleitmengen nach den zum Zeitpunkt der Entstehung der Abgabenschuld wasserrechtlich genehmigten Mengen.

(5) Die Frontlängen des Anlieger- bzw. Hinterliegergrundstücks gemäß § 4 Abs. 4 werden auf der Grundlage eines maßstabsgetreuen Plans ermittelt. Maßgeblich ist die Frontlänge zum Zeitpunkt der Entstehung der Abgabenschuld. Die Uferlinie bestimmt sich nach § 23 SächsWG. [...]

§ 6 Abgabesatz

(1) Der Abgabesatz für Einleiter beträgt 0,03 € je m³ gewichtete Einleitmenge.

(2) Der Abgabesatz für Anlieger und Hinterlieger beträgt 1,16 € je laufenden Meter Frontlänge.

§ 7 Abgabeschuldner

(1) Abgabepflichtig als Einleiter ist der im Zeitpunkt der Entstehung der Abgabenschuld jeweils Berechtigte bzw. derjenige, der im Sinne des § 2 Buchst. a) dieser Satzung tatsächlich die jeweiligen Handlungen vornimmt. Kann der tatsächlich Einleitende nicht ermittelt werden, so werden die Anlieger gemäß Absatz 2 anstelle des Einleitenden abgabepflichtig.

(2) Abgabepflichtig als Anlieger oder Hinterlieger ist derjenige, der im Zeitpunkt der Entstehung der Abgabenschuld Eigentümer des jeweiligen Grundstücks ist.

Ist das Grundstück mit einem Erbbaurecht belastet, so ist der Erbbauberechtigte anstelle des Grundstückseigentümers abgabepflichtig. Ist das Grundstück mit einem dinglichen Nutzungsrecht belastet, so ist der Inhaber dieses Rechts anstelle des Eigentümers abgabepflichtig. Wohnungs- und Teileigentümer sind entsprechend ihres Miteigentumsanteils abgabepflichtig.

(3) Anstelle der Abgabepflichtigen nach Abs. 2 können die Besitzer von Grundstücken herangezogen werden. Besitzer sind diejenigen, die, ohne Anlieger oder Hinterlieger zu sein, die tatsächliche Gewalt über das Anlieger- oder Hinterliegergrundstück ausüben oder die befugt sind, ein solches Grundstück auf Grund vertraglicher Vereinbarungen (z. B. Miete/Pacht) oder als Nutznießer dinglicher Rechte zu nutzen; dies gilt nicht für Wohnraummietverhältnisse. [...]

- 4 Die Klägerinnen sind Eigentümerinnen von Grundstücken im Verbandsgebiet des Beklagten. Mit Bescheid vom 19. Februar 2016 setzte der Beklagte gegenüber dem damaligen Eigentümer der Grundstücke, K.... (im Folgenden: Erblasser), für das Jahr 2014 eine Gewässerunterhaltungsabgabe für Anlieger und Hinterlieger sowie Einleiter in Höhe von 1.294,61 € fest. Hiergegen erhob der Erblasser, vertreten durch eine anwaltliche Bevollmächtigte, Widerspruch. Am..... verstarb der Erblasser, die Klägerinnen sind seine Erbinnen. Über den Erbfall erlangte der Beklagte keine Kenntnis. Er wies den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 29. Juni 2018 zurück. Der Widerspruchsbescheid ist an den Erblasser gerichtet, wurde aber der Bevollmächtigten am 3. Juli 2018 zugestellt.
- 5 Die Klägerinnen haben am 3. August 2018 Klage erhoben. Das Verwaltungsgericht Leipzig hat mit Urteil vom 16. Dezember 2019 - 6 K 1530/18 - den Bescheid vom 19. Februar 2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 29. Juni 2018 aufgehoben. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, die Klage sei zulässig, weil die Klägerinnen als Gesamtrechtsnachfolgerinnen des Erblassers klagebefugt seien. Ob der an den Erblasser adressierte Bescheid bereits aus diesem Grund nichtig sei, könne dahinstehen, da die Anfechtungsklage auch gegen nichtige Verwaltungsakte statthaft sei. Die Gewässerunterhaltungssatzung stelle keine geeignete Rechtsgrundlage für die Heranziehung zu einer Gewässerunterhaltungsabgabe dar. Der Gewässerunterhaltungssatzung fehle es an einer gültigen Verteilungsregel für Fälle, in denen Drainagewasser, das zuvor von einem Grundstück abgeleitet wurde, von einem anderen Grundstück aus in ein Verbandsgewässer eingeleitet wird.
- 6 Mit der in § 4 Abs. 2, § 5 Abs. 1, § 2 Buchst. a, § 7 Abs. 1 Var. 1 GUS getroffenen Regelung verfolge der Satzungsgeber zunächst insoweit einen beanstandungsfreien Ansatz, als er Einleiter heranziehe, die von den ihnen gehörenden oder durch sie gepachteten Grundstücken Drainagewasser zum Zwecke der Entwässerung sammeln

und dann mittels Einleitrohren in einen Vorfluter einleiten. Die Gewässerunterhaltungsabgabe bemesse sich in diesen Fällen nach der Einleitmenge aus der jährlichen mittleren Niederschlagsmenge je m² drainierter Grundstücksfläche. Insoweit halte sich der Satzungsgeber auch an die Vorgaben des Sächsischen Wassergesetzes.

- 7 Sowohl nach der Gewässerunterhaltungssatzung des Beklagten als auch nach dem Sächsischen Wassergesetz könne von einem Einleiter die Gewässerunterhaltungsabgabe nur erhoben werden, wenn er einen Vorteil erhalte. Indem die Gewässerunterhaltungssatzung für die legale Einleitung von Abwasser oder Drainagewasser in ein Gewässer 2. Ordnung auf die öffentlich-rechtlichen Erlaubnisse und Bewilligungen nach dem Wasserhaushaltsgesetz (§§ 8 und 9 WHG) und dem Sächsischen Wassergesetz (§§ 5 und 6 SächsWG) Bezug nehme, sei der Begriff des Einleitens bzw. des Einleiters und damit der Benutzung bzw. des Benutzers – hier Einleiten von Stoffen in ein Gewässer nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG – entsprechend zu verstehen. Einleiter sei derjenige, der in der Lage sei, die Benutzung zu beeinflussen oder andere von Einwirkungen auf sie auszuschließen. Dabei könne die Sachherrschaft mit dem Eigentum an der Vorrichtung für die Einleitung oder dem Grundstück, auf dem sich die Vorrichtung befinde, zusammenfallen, notwendig sei dies für die Begründung der Benutzereigenschaft jedoch nicht.
- 8 Der Grundstückseigentümer oder Grundstückspächter, der Drainagewasser von seinem Grundstück lediglich ableite, erfülle dagegen einen anderen wasserrechtlichen Benutzungstatbestand nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 Var. 4 WHG, für den er gegebenenfalls eine eigene wasserrechtliche Erlaubnis benötige. An diesen wasserrechtlichen Benutzungstatbestand knüpfe die Gewässerunterhaltungssatzung des Beklagten aber nicht an. Der Abgabentatbestand nach der Gewässerunterhaltungssatzung des Beklagten beziehe sich allein auf den Vorgang des Einleitens bzw. die Person des Einleiters und nicht auf den Vorgang des Ableitens bzw. die Person des Ableiters. Dabei solle es nach der Gewässerunterhaltungssatzung des Beklagten keine Rolle spielen, ob die Einleitung legalisiert sei oder nicht. Ein Einleiter könne grundsätzlich auch einen Vorteil im Sinne der Gewässerunterhaltungssatzung des Beklagten und des Sächsischen Wassergesetzes erhalten, wenn er beispielsweise in Ausübung seines Wasserbenutzungsrechts das auf seinen Grundstücken zwecks der Bodenbewirtschaftung gewonnene Drainagewasser in den Vorfluter einleite. Allerdings werde der Einleiter gerade in den „Drainagefällen“ mit dem Grundstückseigentümer oder dem Grundstückspächter oftmals nicht identisch sein, von dessen Grundstück das Drainagewasser abgeleitet werde. Oftmals werde der „Einleiter“ nur der Eigentümer oder Pächter des Grundstücks

sein, auf dem sich die Einleitungsstelle für das Drainagewasser befinde oder er werde lediglich die Verfügungsmacht über die Vorrichtungen für die Einleitung des Drainagewassers besitzen, ohne in irgendeiner relevanten Beziehung zu den drainierten und auch bevorteilten Grundstücken zu stehen. Dann bestünden durchgreifende Zweifel, ob ein solcher Einleiter durch die Einleitung einen Vorteil erhalte, der es rechtfertige, ihn mit der Gewässerunterhaltungsabgabe zu belasten.

- 9 Demnach sei der Verteilungsmaßstab in der Gewässerunterhaltungssatzung des Beklagten lückenhaft, weil er keinen vorteilsgerechten Abgabentatbestand für den Fall normiere, dass der Einleiter des Drainagewassers nicht identisch sei mit dem Eigentümer oder Besitzer der Flächen, von denen das Drainagewasser abgeleitet werde. Nach dem normativen „Grundsatz der konkreten Vollständigkeit“ müsse eine Abgabensatzung den Abgabenmaßstab für jeden Anwendungsfall konkret festlegen und sei andernfalls unwirksam.
- 10 Auf Antrag des Beklagten hat der Senat mit Beschluss vom 20. Januar 2021 die Berufung zugelassen.
- 11 Zur Begründung seiner Berufung trägt der Beklagte vor, die Satzung sei nicht unwirksam. Das Verwaltungsgericht habe fehlerhaft den Vorteilsbegriff an seiner Auslegung des satzungsmäßigen Einleiterbegriffs festgemacht. Korrekterweise seien aber Umfang und Reichweite des Einleiterbegriffs umgekehrt am Vorteil aus der Gewässerunterhaltung zu orientieren. Der Vorteil im Sinne von § 37 SächsWG sei an tatsächliche Umstände, wie die Lage zum Gewässer oder die Anbindung an eine Vorflut zur Entwässerung, geknüpft. Gerade um eine vorteilsgerechte Heranziehung sicherzustellen, sehe die Satzung die Ermittlung der Berechnungsgrößen für Niederschlags- und Drainagewasser nach der versiegelten bzw. drainierten Grundstücksfläche vor. Eine solche Regelung wäre überflüssig, wenn nur die Eigentümer des Grundstücks, auf dem sich die Einleitstelle befinde, herangezogen werden sollten. Auf diese Weise solle gerade die Heranziehung derjenigen Grundstückseigentümer und -besitzer erreicht werden, die das Gewässer tatsächlich in Anspruch nähmen. Die Begrenzung des Begriffs „Einleiter“ auf den Besitzer der Einleitstelle erscheine fernliegend. Bei natürlicher Betrachtung komme es darauf an, dass Wasser von einem Grundstück in ein Gewässer gelange. Es sei nicht auf den Begriff der §§ 8 und 9 WHG abzustellen. Der Beklagte habe in keinem Fall eine Einleiterabgabe von einem Eigentümer, auf dessen Grundstück sich eine Einleitstelle befinde, erhoben, ohne dass das Grundstück selbst drainiert sei.

- 12 Die Kalkulation der Gewässerunterhaltungsabgabe sei frei von Fehlern. Hinsichtlich der Heranziehung der Abgabepflichtigen nach § 7 Abs. 3 GUS entscheide der Beklagte nach pflichtgemäßem Ermessen. Der Pächter realisiere den wirtschaftlichen Vorteil aus dem Flurstück und ziehe damit den Nutzen aus der Gewässerunterhaltung, weshalb es gerechtfertigt erscheine, ihn anstelle des Eigentümers in Anspruch zu nehmen. Der Eigentümer werde im Anhörungsverfahren zu den Pachtverhältnissen befragt.
- 13 Es sei weiterhin davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit dem Sächsischen Wassergesetz vom 12. Juli 2013 keine Neueinordnung hinsichtlich bestehender Gewässer beabsichtigt habe, auch wenn bei der Einteilung der oberirdischen Gewässer nunmehr die künstlichen Gewässer ausgenommen seien. Es gebe zahlreiche Gewässer, deren Unterhaltung teilweise seit Jahrzehnten den Gemeinden obliege. Es sei vielfach gar nicht klar, welche Gewässer künstlich hergestellt worden seien. Jedenfalls könne aufgrund des Umstands, dass die Gemeinde in Kenntnis der geänderten Gesetzeslage die Pflege der Gewässer weiterhin durchführe, ein entsprechender Wille zur Übernahme der Unterhaltungslast angenommen werden.
- 14 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 16. Dezember 2019 - 6 K 1530/18 - aufzuheben und die Klage abzuweisen.
- 15 Die Klägerinnen beantragen,

die Berufung zurückzuweisen.
- 16 Zur Begründung verweisen sie im Wesentlichen auf ihr erstinstanzliches Vorbringen und die Gründe der erstinstanzlichen Entscheidung. Hinsichtlich der Inanspruchnahme als Anlieger und Hinterlieger sei Ermittlung der Gewässerfrontlänge nicht nachvollziehbar. Hinsichtlich der Inanspruchnahme als Einleiter sei nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage der Beklagte die drainierten Flächen ermittelt habe. Die Einleitstellen seien den Klägerinnen nicht bekannt, deren Existenz werde bestritten.
- 17 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie des beigezogenen Verwaltungsvorgangs Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 18 Die zulässige Berufung ist nicht begründet.

- 19 Die zulässige Anfechtungsklage ist begründet. Der angegriffene Bescheid des Beklagten vom 19. Februar 2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 29. Juni 2018 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in eigenen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 20 I. Die Rechtswidrigkeit ergibt sich indes nicht daraus, dass ein Widerspruchsbescheid erging, der an den verstorbenen Widerspruchsführer gerichtet war.
- 21 Der Tod des Widerspruchsführers im Lauf des Widerspruchsverfahrens hinderte den Erlass eines Widerspruchsbescheides nicht. Ein Verwaltungsverfahren endet nur dann mit dem Tod eines Beteiligten und ist einzustellen, wenn es um höchstpersönliche Rechte geht (Rixen, in: Schoch/ Schneider, Verwaltungsrecht, Losebl. § 9 VwVfG Rn. 34). Ist dies, wie hier, nicht der Fall, wird das Verfahren weitergeführt (Geis, in: Schoch/ Schneider, Verwaltungsrecht, Losebl. § 14 VwVfG Rn. 22). Das Widerspruchsverfahren war auch nicht unterbrochen, denn der Widerspruchsführer war anwaltlich vertreten, § 246 Satz 1 ZPO. Nach § 1 Satz 1 SächsVwVfZG i. V. m. § 79 VwVfG gelten im Vorverfahren die Vorschriften der VwGO. Diese Verweisung umfasst, wenn vorrangige verwaltungsverfahrensrechtliche Grundsätze dies nicht verbieten, auch die in § 173 Satz 1 VwGO ausgesprochene Verweisung in die ZPO (Kastner, in: Fehling/ Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 79 VwVfG Rn. 15; Baer, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Losebl., § 79 VwVfG Rn. 16). Daher finden auch die §§ 239 ff. ZPO über die Unterbrechung des Verfahrens Anwendung (OVG Bremen, Beschl. v. 14. Februar 1984 - 1 BA 91/83 -, NVwZ 1985, 917; vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 1. September 2022 - OVG 9 N 108/20 -, juris Rn. 18; VG Cottbus, Urt. v. 20. November 2020 - 6 K 850/17 -, juris Rn. 25; offen BVerwG, Beschl. vom 14. November 2000 - 8 B 187/00 -, juris Rn. 3).
- 22 Die Angabe des verstorbenen Widerspruchsführers als Inhaltsadressat ist nicht zu beanstanden. Die anwaltliche Vollmacht wirkt nach § 1 Satz 1 SächsVwVfZG i. V. m. § 14 Abs. 2 VwVfG über den Tod des Vollmachtgebers fort. Die Widerspruchsbehörde kann den Bescheid daher auch nach dem Tod eines Widerspruchsführers wirksam dessen Bevollmächtigten zustellen und auf diese Weise das Widerspruchsverfahren abschließen (BVerwG, Beschl. v. 14. November 2000 - 8 B 187/00 -, juris Rn. 3). Inhaltsadressat kann in diesem Fall auch der verstorbene Widerspruchsführer sein. Denn eine Zustellung an einen Bevollmächtigten kommt nur in Betracht, wenn sich der Bescheid an die Person richtet, die die Vollmacht erteilt hat (so auch der der Entscheidung des BVerwG, Beschl. v. 14. November 2000 - 8 B 187/00 -, zugrundeliegende liegende Sachverhalt, dargestellt bei VG Gera, Urt. v. 30. Mai 2000 - 6 K 1087/95.GE -, juris).

- 23 II. Für die Heranziehung zu einer Gewässerunterhaltungsabgabe nach § 40 Abs. 1 Satz 3 WHG, § 37 SächsWG fehlt es aber an einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage. Die fragliche Satzung des Beklagten vom 10. Dezember 2013 in Gestalt der Änderungssatzung vom 1. Juli 2014 erweist sich bei der im Rahmen der vorliegenden Anfechtungsklage gebotenen und durch § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO nicht gehinderten Inzidentprüfung (dazu unter 1.) in mehrfacher Hinsicht als rechtswidrig (dazu unter 2.).
- 24 1. Die Normenkontrollurteile des erkennenden Senats vom 1. Dezember 2015 (4 C 31/14, 4 C 32/14 und 4 C 34/14) binden das Gericht nicht. § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO gilt nur für stattgebende Normenkontrollentscheidungen, nicht jedoch für klageabweisende; diese wirken lediglich inter partes. Die Oberverwaltungsgerichte entscheiden entgegen dem Wortlaut des § 47 Abs. 1 VwGO in Normenkontrollverfahren nicht über die „Gültigkeit“ der angegriffenen Rechtsvorschrift. Hält das Oberverwaltungsgericht die Vorschrift für gültig, so ist der Normenkontrollantrag als unbegründet abzulehnen. Den Ausspruch der Gültigkeit der vom Antragsteller beanstandeten Norm kann eine Entscheidung nach § 47 Abs. 5 VwGO nicht enthalten. Eine Erstreckung der Allgemeinverbindlichkeit auch auf gültigkeitsbejahende Entscheidungen wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ausdrücklich verworfen (Begründung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Änderung verwaltungsprozessualer Vorschriften, BT-Drs. 7/4324 Anl. 1 S. 12). Ein anderer Antragsteller ist nicht daran gehindert, die Vorschrift einer erneuten Überprüfung zuzuführen (BVerwG, Beschl. v. 12. März 1982 - 4 N 1/80 -, juris Rn.13; Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 367); Entsprechendes gilt für eine Inzidentprüfung im Rahmen einer Anfechtungsklage.
- 25 2. Die Rechtswidrigkeit und damit Nichtigkeit der Satzung ergibt sich im Einzelnen aus folgenden Erwägungen:
- 26 a) Ihr fehlt es zunächst in mehrfacher Hinsicht an einer hinreichend bestimmten Regelung zum Abgabenschuldner.
- 27 Zwar findet § 2 SächsKAG, wonach eine Abgabensatzung den Abgabenschuldner und den die Abgabe begründenden Tatbestand regeln muss, im vorliegenden Fall keine Anwendung. Bei der Gewässerunterhaltungsabgabe handelt es sich nicht um eine Kommunalabgabe im Sinne von § 1 Abs. 2 SächsKAG, sondern um eine Kostenbeteiligung eigener Art (LT-Drs. 5/10658, S. 22; SächsOVG, Urt. v. 1. Dezember 2015 - 4 C 32/14 -, juris Rn. 38). Die Vorschrift findet auch nicht über § 36 SächsKAG Anwendung, weil dort ausschließlich auf andere Vorschriften verwiesen wird. Die vom Beklagten in Bezug genommene Verweisung von § 36 SächsKAG und § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a

SächsKAG auf § 2 bezieht sich nicht auf § 2 SächsKAG, sondern nach dem eindeutigen Wortlaut von § 3 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz SächsKAG auf § 2 der Abgabenordnung.

- 28 Der durch § 2 SächsKAG normierte Mindestinhalt für Abgabensatzungen ergibt sich indes gleichermaßen durch das allgemein aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit von Ermächtigungsgrundlagen für belastende Verwaltungsakte. Die entsprechenden Vorschriften müssen die für die Heranziehung geltenden Regeln selbst treffen, denn dies ist Aufgabe des Satzungsgebers, hier also der Verbandsversammlung. Zudem muss die Satzung dies in einer Weise bestimmen tun, dass der Rechtsunterworfenen erkennen kann, ob er zum Kreis der Abgabenschuldner gehört. Das Bestimmtheitsgebot als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips verlangt, dass Ermächtigungen zur Vornahme belastender Verwaltungsakte nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt sind, so dass die Eingriffe messbar und in gewissem Umfang für den Betroffenen voraussehbar und berechenbar sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12. November 1958 - 2 BvL 4/56, 2 BvL 26/56, 2 BvL 40/56, 2 BvL 1/57, 2 BvL 7/57 -, juris Rn. 193 ff.). Dies gilt auch für Abgabensatzungen, bei denen insbesondere der Abgabentatbestand, die Bemessungsgrundlage, der Abgabensatz und die Abgabepflichtigen so bestimmt sein müssen, dass das Entstehen und die Höhe der Abgabenschuld für den Rechtsunterworfenen voraussehbar sind (vgl. SächsOVG, Urt. v. 7. März 2012 - 5 C 9/10 -, juris Rn. 93; Urt. v. 8. Juli 2019 - 5 A 101/16 -, juris Rn. 32 f.). In Bezug auf die Abgabepflichtigen ist erforderlich, diese so zu bestimmen, dass sich aus einer Abgabennorm unmittelbar ergibt, wer von der Abgabe betroffen ist (SächsOVG, Urt. v. 27. August 2019 - 4 A 891/16 -, juris Rn. 17). Das ist hier in mehrfacher Hinsicht nicht der Fall.
- 29 aa) Unklar ist zunächst, wer in den Fällen des § 2 Buchst. a 2. Halbsatz, § 7 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GUS abgabepflichtig ist. § 2 Buchst. a GUS definiert Einleiter als diejenigen, die auf Grund öffentlich-rechtlicher Erlaubnisse oder Bewilligungen zur Einleitung von Abwasser oder Drainagewasser berechtigt sind oder tatsächlich die jeweiligen Handlungen vornehmen, ohne über eine wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung zu verfügen. § 7 Abs. 1 GUS bestimmt, dass abgabepflichtig als Einleiter der Berechtigte ist oder derjenige, der nach § 2 Buchst. a tatsächlich die jeweiligen Handlungen vornimmt.
- 30 Wer im Sinne der zuletzt genannten Alternative Einleiter ist, lässt sich der Satzung nicht mit der erforderlichen Bestimmtheit entnehmen. In diesen Fällen fehlt es am Vorliegen einer Erlaubnis oder Bewilligung, an welche die Abgabepflicht in der ersten Alternative

dieser Normen mit der gebotenen Klarheit anknüpft. Eine Definition, wer bei der zweiten Alternative heranzuziehen ist, findet sich in der Satzung hingegen nicht. Eine solche wäre indes erforderlich gewesen, weil der Begriff des Einleiters mehrdeutig ist, wenn eine Erlaubnis oder eine Bewilligung nicht vorliegt. § 37 Abs. 1 SächsWG definiert den Kreis der potentiell Abgabepflichtigen als Anlieger, Hinterlieger, Eigentümer und Besitzer von Grundstücken, Inhaber von Wasserbenutzungsrechten und von wasserwirtschaftlichen Anlagen, denen durch die Unterhaltung des Gewässers und der Ufer ein Vorteil entsteht. Diejenigen, die über eine Erlaubnis oder Bewilligung verfügen, fallen problemlos unter den Begriff der Inhaber von Wasserbenutzungsrechten. Dagegen ist der Begriff des tatsächlichen Einleiters in § 37 SächsWG nicht ohne weiteres einzuordnen. Betrachtet man die wasserrechtlichen Regelungen im Übrigen, ergibt sich folgender Befund: Im Sinne des WHG ist Einleiter derjenige, der die Sachherrschaft über die Einleitstelle in das Gewässer hat. Das hat das Verwaltungsgericht bei der Auslegung der Satzungsregelung im Einzelnen überzeugend ausgeführt; der Senat macht sich diese Ausführungen zur Vermeidung von Wiederholungen zu eigen. Es ist ebenfalls zutreffend, dass das WHG davon den Begriff des Ableitens unterscheidet, wie er insbesondere in § 9 Abs. 1 Nr. 5 a. E. WHG zu finden ist. Besonders deutlich kommt diese Unterscheidung in § 46 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 WHG zum Ausdruck, der beide Begriffe verwendet. Die Vorschrift lautet:

„(1) Keiner Erlaubnis oder Bewilligung bedarf das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten oder *Ableiten* von Grundwasser

1. für den Haushalt, für den landwirtschaftlichen Hofbetrieb, für das Tränken von Vieh außerhalb des Hofbetriebs oder in geringen Mengen zu einem vorübergehenden Zweck,

2. für Zwecke der gewöhnlichen Bodenentwässerung landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzter Grundstücke,

soweit keine signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt zu besorgen sind. Wird in den Fällen und unter den Voraussetzungen des Satzes 1 Nummer 2 das Wasser aus der Bodenentwässerung in ein oberirdisches Gewässer *eingeleitet*, findet § 25 Satz 2 keine Anwendung.“

- 31 Dazu heißt es in der Begründung zum Gesetzentwurf (BT-Drs. 16/12275, S. 64 f.), die Neuregelung trage dem Umstand Rechnung, dass eine Maßnahme der Bodenentwässerung nach Satz 1 Nr. 2 – *also das Ableiten von Grundwasser* – mit der Einleitung des Wassers aus der Bodenentwässerung in ein oberirdisches Gewässer einen zusammenhängenden (*und nicht, wie vom Beklagten vorgetragen, einen einheitlichen*) Vorgang darstellt, der insgesamt, d. h. auch im Hinblick auf die Einleitung (!) in ein oberirdisches Gewässer, erlaubnisfrei gestellt werden sollte (kursive Hervorhebungen und

Einschübe durch den Senat). Diese Regelung verdeutlicht die begriffliche Unterscheidung zwischen Ableiten und Einleiten nach dem WHG. Nach dieser Terminologie unterliegt es keinem Zweifel, dass der Inhaber des drainierten Grundstücks nicht als Einleiter, sondern nur als Ableiter anzusehen ist, wenn sich die Einleitstelle auf einem anderen Grundstück befindet.

- 32 Allerdings gilt § 46 WHG nur für Grundwasser. In Bezug auf Niederschlagswasser verwendet das WHG in den §§ 58, 59 für das Einleiten von Abwasser in eine öffentliche Abwasseranlage den Begriff der Indirekteinleitung, das Abwasserabgabengesetz wiederum definiert in seinem § 2 Abs. 2, dass Einleiten das unmittelbare Verbringen des Abwassers in ein Gewässer ist. Auch nach der begrifflichen Systematik dieser Regelungen liegt es nicht nahe, als Einleiter denjenigen anzusehen, der – rechtlich wie tatsächlich – fernab der Einleitstelle Eigentümer oder Besitzer eines drainierten Grundstücks ist, allenfalls könnte man diesen als Indirekteinleiter ansehen.
- 33 Sind die Begriffe nach alledem anderweitig vorgeprägt, ist der Satzungsgeber gehalten, die vom ihm gemeinte Bedeutung klarzustellen. Es entspricht allgemeinen methodischen Grundsätzen, für dieselben Tatbestände dieselben Begriffe und für unterschiedliche Tatbestände unterschiedliche Begriffe zu verwenden. Verwendet ein Satzungsgeber einen in anderen Zusammenhängen gesetzlich definierten Begriff mit einem anderen Inhalt, führt dies nicht für sich gesehen zur Rechtswidrigkeit der Regelung. Indes steigen die Anforderungen, die an die Bestimmtheit der Norm zu stellen sind, weil der Normgeber mit einer solchen Abweichung eine Quelle für Missverständnisse schafft, die auszuräumen er gehalten ist. Wie missverständlich die Regelung ist, erhellt auch daraus, dass der Beklagte und das Verwaltungsgericht sie diametral gegensätzlich ausgelegt haben. Das Verwaltungsgericht hat als Einleiter im Sinne der Satzung denjenigen angesehen, der über die Einleitstelle verfügt, während der Beklagte die Eigentümer oder Besitzer der drainierten Grundstücke herangezogen hat.
- 34 Der Beklagte kann in Bezug auf die Unbestimmtheit der Regelung schließlich nicht mit dem Einwand gehört werden, die Rechtsanwender seien gehalten, seine Satzung so auszulegen, dass vorteilsgerechte Ergebnisse erzielt werden. Zwar teilt der Senat die Auffassung, dass nur die vom Beklagten vorgenommene Anwendung der Vorschrift zu vorteilsgerechten Ergebnissen führt. Indes ist es Sache der Satzung, in hinreichend bestimmter Weise eine vorteilsgerechte Regelung zu treffen und nicht Sache des Normunterworfenen, sich die Frage stellen, in welcher Auslegung eine Regelung des Beklagten vorteilsgerecht ist.

- 35 bb) Selbständig tragend ist die Regelung weiter deshalb unbestimmt, weil die Satzung offenlässt, in welcher Beziehung der Abgabepflichtige zu dem drainierten Grundstück stehen muss, um herangezogen zu werden. Da es in den „Drainagefällen“ – anders als in den Fällen kommerzieller Einleiter – sowohl am Vorliegen einer Erlaubnis oder Bewilligung als auch an einem aktiven Hinwirken auf die Einleitung fehlt, ist eine solche Regelung indes erforderlich. Die Adressaten der Satzung können nach deren Wortlaut nicht erkennen, unter welchen Umständen sie damit rechnen müssen, für drainierte Flächen herangezogen zu werden. Es fehlt an einer Regelung dazu, in welcher Beziehung ein solcher Einleiter zum Grundstück stehen muss. Der Beklagte selbst wendet offenkundig auf diese Fallgestaltungen § 7 Abs. 2 und 3 GUS an. Das ist sachgerecht, weil die Fallgruppe im Rahmen von § 37 Abs. 1 SächsWG der Alternative „Eigentümer und Besitzer von Grundstücken..., denen durch die Unterhaltung des Gewässers und der Ufer ein Vorteil entsteht“ zuzuordnen sein dürfte. Indes gibt der Wortlaut der Satzung eine solche Vorgehensweise nicht her. Diese unterscheidet in § 2 zwischen Einleitern, Anliegern und Hinterliegern und trifft eine Regelung zu den Einleitern ausschließlich in § 7 Abs. 1, während die Regelungen in Absatz 2 und 3 nach ihrem klaren Wortlaut nur für Anlieger und Hinterlieger gelten.
- 36 Würde man dem Beklagten darin folgen, dass in diesen Fällen § 7 Abs. 2 und 3 GUS anzuwenden ist, würden die unter cc) noch darzulegenden Verstöße auf den Abgabetatbestand des Einleitens in der zweiten Alternative von § 2 Buchst. a GUS durchschlagen.
- 37 cc) Unbestimmt ist die Satzung weiter in Bezug auf die Abgabepflicht der Anlieger und Hinterlieger i. S. v. § 7 Abs. 2. Diese Vorschrift regelt grundsätzlich und insoweit nicht zu beanstanden die Heranziehung von Grundstückseigentümern oder, soweit vorhanden, stattdessen von Erbbauberechtigten. Daneben bestimmt Absatz 3, dass anstelle der Abgabepflichtigen nach Absatz 2 die Besitzer von Grundstücken herangezogen werden können. Das widerspricht ebenfalls dem Grundsatz, dass der Satzungsgeber die wesentlichen Regelungen selbst treffen muss. Allein nach der Satzung muss bereits feststehen, wen die Abgabepflicht trifft. Damit ist es schon nicht zu vereinbaren, eine abweichende Gruppe von Adressaten in der Art einer Ermessensentscheidung („können“) heranzuziehen. Das verlagert die Entscheidung über die Person des Abgabepflichtigen für eine große Gruppe von Betroffenen von dem zuständigen Satzungsgeber auf diejenigen, die die Satzung lediglich anwenden. Überdies wird die Frage, nach welchen Kriterien diese Entscheidung getroffen werden soll, in der Satzung ebenfalls nicht, auch nicht ansatzweise, geregelt.

- 38 Dieselbe Frage stellt sich auf der nächsten Stufe der Heranziehung von anderen Pflichtigen als den Eigentümern. Denn definiert werden sodann Besitzer als diejenigen, die die tatsächliche Gewalt über ein Grundstück ausüben oder die befugt sind, ein solches Grundstück auf Grund vertraglicher Vereinbarungen (z. B. Miete/Pacht) oder als Nutznießer dinglicher Rechte zu nutzen. In welchem Verhältnis diese beiden Alternativen zueinander stehen, lässt die Satzung ebenfalls offen; auch hier fehlt es an einer Entscheidung des dazu allein berufenen Satzungsgebers. Angesichts des im Satzungsgebiet weit verbreiteten sog. Pflugtausches ist diese Fallgestaltung auch von tatsächlicher Relevanz.
- 39 Angesichts des vorliegenden und der weiteren beim Senat anhängigen Fälle bedarf es schließlich keiner Ausführungen dazu, dass die Vorgehensweise des Beklagten bei der Schuldnerauswahl im Übrigen hochgradig aufwendig und fehleranfällig ist, während die jeweiligen Eigentümer mit Hilfe des Grundbuchs einfach und sicher bestimmt werden können. Diesen Schritt muss der Beklagte bei seiner Vorgehensweise im Übrigen ohnehin erst durchlaufen, um die Eigentümer sodann nach Pachtverhältnissen zu befragen. Die mangelnde Praktikabilität gilt in noch erhöhtem Maß für die nicht selten mündlichen und nur für kurze Zeit geschlossenen Pflugtauschvereinbarungen.
- 40 Schließlich kollidiert eine Regelung, die bei der Heranziehung Ermessen eröffnet, mit dem Grundsatz, dass Abgabenbescheide, die in der Art einer Massenverwaltung getroffen und bekannt gegeben werden, regelmäßig und so auch im vorliegenden Fall vom Beklagten nicht begründet werden. Die Auswahlentscheidung ist damit für den Adressaten selbst nach der Heranziehung nicht nachvollziehbar.
- 41 b) Es mag daher offenbleiben, ob eine primäre Heranziehung von nur obligatorisch Berechtigten – also nicht etwa nur für den Fall, dass die Abgabe vom Eigentümer oder Erbbauberechtigten nicht zu erlangen ist – materiell rechtmäßig ist. Denn es entspricht allgemeinen Grundsätzen, dass die Rechte und Pflichten aus einem Grundstück zunächst den Eigentümer treffen. Er hat es in der Hand, dies bei der Kalkulation von Miete oder Pacht zu berücksichtigen oder Abgaben auf den obligatorisch Berechtigten abzuwälzen, wie dies etwa bei der Wohnraummiete vielfach geschieht. Er und nicht, wie der Beklagte meint, der Pächter, zieht die Nutzungen aus dem Grundstück und ihn würde, wenn die Gewässerunterhaltungspflicht nicht anders geregelt wäre, die Pflicht zur Unterhaltung des Ufers und etwaiger Randstreifen treffen. Es trifft zwar zu, dass der Pächter mit dem gewerblich oder wie hier landwirtschaftlich genutzten Grundstück einen über den Pachtzins hinausgehenden Gewinn erwirtschaftet. Das geschieht indes regelmäßig unter Einsatz weiterer, vom Grundstück unabhängiger Mittel wie Arbeitskraft,

Maschinen, Saatgut, Dünger oder auch Viehhaltung und ist daher für die Heranziehung von Pächtern kein durchgreifendes Argument.

- 42 Erst recht bestehen diese Zweifel, soweit § 7 Abs. 3 Satz 2 GUS es unabhängig von den vertraglichen Regelungen ausreichen lässt, dass die tatsächliche Gewalt über ein Grundstück ausgeübt wird. Denn Anlieger kann nach § 26 Abs. 2 WHG nur derjenige sein, der Eigentümer des Grundstücks ist oder der zur Nutzung des Grundstücks berechtigt ist, wobei sich die Berechtigung vom Eigentümer ableiten muss (Kotulla, Wasserhaushaltsgesetz, 2. Aufl. 2011, § 26 Rn. 10; Drost, Das neue Wasserrecht, Stand März 2016, § 26 WHG Rn. 16). Auf dieses Merkmal verzichtet die fragliche Regelung indes und bei den sog. Pflugtauschfällen ist es tatsächlich nicht unüblich, dass der Tausch ohne die Einwilligung des Eigentümers und Verpächters allein durch den Pächter vorgenommen wird.
- 43 c) Ebenfalls im Ergebnis offen bleiben mag die Frage, ob der Beklagte für alle einbezogenen künstlichen Gewässer unterhaltungspflichtig ist. Es spricht allerdings viel dafür, dass die Gewässerunterhaltungspflicht bei dem Beklagten liegt. Der Freistaat Sachsen konnte die Gewässerunterhaltungspflicht abweichend von § 40 Abs. 1 Satz 1 WHG (hierzu unter aa) mit Wirkung für die Vergangenheit (unter bb) regeln und es liegt nahe, dass die Gewässerunterhaltungspflicht danach bei den Gemeinden lag und auf den Zweckverband übergegangen ist (unter cc).
- 44 aa) § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SächsWG weicht hinsichtlich der Unterhaltungslast für künstliche Gewässer in rechtlich unbedenklicher Weise von § 40 Abs. 1 Satz 1 WHG ab. Zwar ist die Länderöffnungsklausel des § 40 Abs. 1 Satz 1 WHG dahin beschränkt, dass die Aufgabe der Gewässerunterhaltungspflicht nur auf Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen werden kann. Diese Regelung kann nach ihrem eindeutigen Wortlaut nicht so verstanden werden, dass sie eine Übertragung der Gewässerunterhaltungslast auch auf andere als auf Körperschaften des öffentlichen Rechts zulässt (anderer Ansicht Dallhammer, in: Dallhammer/Dammert/Faßbender, SächsWG, 2019, § 32 Rn. 5; für ein abschließendes Verständnis des § 40 Abs. 1 WHG Kotulla, WHG, 2. Aufl. 2011, § 40 Rn. 6; wohl auch Berendes, WHG, 2. Aufl. 2018, § 40 Rn. 6).
- 45 Das Wasserhaushaltsrecht gehört aber seit der sog. Föderalismusreform I (Gesetz vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034) zur konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG). Nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG können die Länder von den bundesrechtlichen Regelungen über den Wasserhaushalt abweichende Regelungen erlassen, wobei im Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht das jeweils jüngere

Gesetz vorgeht (Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG). § 40 Abs. 1 WHG ist in seiner jetzt geltenden Fassung seit dem 1. März 2010 in Kraft (Gesetz vom 31. Juli 2009, BGBl. I S. 2585). Bereits mit der Neufassung des Sächsischen Wassergesetzes im Jahr 2004 (SächsGVBl. S. 482) erhielt § 70 Abs. 1 SächsWG a. F. einen der jetzigen Fassung des § 32 Abs. 1 SächsWG entsprechenden, zu jenem Zeitpunkt wohl bundesrechtswidrigen, Inhalt. Nach der Föderalismusreform I und dem Inkrafttreten von § 40 WHG in seiner derzeit geltenden Fassung hat der Landesgesetzgeber eine inhaltlich gleiche Vorschrift neu erlassen (Art. 2 Nr. 13 des Gesetzes vom 28. April 2010, SächsGVBl. S. 114), um deutlich zu machen, dass von der Abweichungsgesetzgebung des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG Gebrauch gemacht wird (LT-Drs. 5/1357, S. 17, S. 21 und S. 27). Mit der Novellierung des Sächsischen Wassergesetzes wurde die Regelung in § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SächsWG überführt (Gesetz vom 12. Juli 2013, SächsGVBl. S. 503). In der Begründung zu dieser Regelung wurde der Abweichungsgedanke erneut bestätigt (LT-Drs. 5/10658, Begründung S. 20).

- 46 bb) § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SächsWG überträgt die Gewässerunterhaltungslast auf diejenigen, die die Gewässer angelegt haben. Anders als der Beklagte meint, dürfte dies nicht erst für ab Inkrafttreten der Regelung angelegte Gewässer, sondern für alle künstlichen Gewässer gelten (anderer Ansicht VG Leipzig, Urt. v. 17. Februar 2017 - 6 K 1122/15 -, Umdruck S. 6). Die Regelung kennt keinen anderslautenden Vorbehalt und das Sächsische Wassergesetz enthält keine entsprechende Übergangsvorschrift. Eine solche wäre aber erforderlich gewesen, wenn die Neuregelung nur für solche Gewässer hätte gelten sollen, die ab ihrem Inkrafttreten angelegt wurden. Zwar ist dem Beklagten zuzugeben, dass für jahrzehnte- oder gar jahrhundertealte künstliche Gewässer zum Teil nur schwer festzustellen sein wird, wer das Gewässer angelegt hat und wer dessen Rechtsnachfolger ist. Für Gewässer, die in Anbetracht der Regelung über die gemeindliche Gewässerunterhaltungspflicht in § 70 SächsWG vom 23. Februar 1993 (SächsGVBl. 201) angelegt worden sind, kann die Neuregelung rückwirkend belastende Wirkungen haben. Dies nötigt allerdings nicht zu einer abweichenden, verfassungskonformen Auslegung (Dallhammer, in: Dallhammer/Dammert/Faßbender, SächsWG, 2019, § 32 Rn. 5 und § 30 Rn. 8). Die Schwierigkeit der Bestimmung eines Gewässerunterhaltungspflichtigen hat der Gesetzgeber gesehen und in § 36 SächsWG zugunsten einer Entscheidungskompetenz der Wasserbehörde gelöst (zur Begründung Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt und Landesentwicklung, LT-Drs. 3/10921, zu Änderung Nr. 19).

- 47 cc) Im vorliegenden Fall spricht viel dafür, dass die Verbandsgemeinden nach § 32 Abs. 4 Satz 1 und 2 SächsWG die Gewässerunterhaltungspflicht von den an sich Gewässerunterhaltungspflichtigen übernommen und nach § 32 Abs. 2 SächsWG auf den Beklagten übertragen haben. § 32 Abs. 4 Satz 1 und 2 SächsWG verlangt hierfür den Erlass eines Verwaltungsakts. Dabei handelt es sich um eine Allgemeinverfügung in Form eines sachbezogenen Verwaltungsakts (Dallhammer, in: Dallhammer/Dammert/Faßbender, SächsWG, 2019, § 32 Rn. 14; vgl. Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 22. Aufl. 2021 § 35 Rn. 165). Es liegt nahe, jedenfalls in der mehrere Jahre andauernden Unterhaltung der Gewässer eine konkludente Übernahme der Unterhaltungslast zu sehen. Verwaltungsakte können nach § 37 Abs. 2 Satz 1 VwVfG auch in anderer Weise erlassen werden (Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Auflage 2022, § 35 Rn. 81; Schwarz, in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 35 VwVfG Rn. 52). Eine konkludente Allgemeinverfügung kann sich insbesondere aus einem sich über Jahre erstreckenden tatsächlichen Verhalten ergeben (NdsOVG, Beschl. v. 18. Juni 2018 - 10 ME 207/18 -, juris Rn. 35; OVG LSA, Beschl. v. 5. November 2010 - 4 M 221/10 -, juris Rn. 3; VGH BW, Beschl. v. 29. Oktober 1997 - 1 S 2629/97 -, juris Rn. 11). Von einer gemeindlichen Unterhaltungslast für die fraglichen künstlichen Gewässer geht auch die Untere Wasserbehörde in dem in der mündlichen Verhandlung erörterten Schreiben an den Beklagten vom 23. März 2016 - Az. 10131/691.00/1/35 - aus. Der Senat musste mangels Entscheidungserheblichkeit nicht der Frage nachgehen, ob es sich bei den in jenem Schreiben zitierten weiteren Schreiben der Unteren Wasserbehörde an die Verbandsgemeinden um eine Bestimmung des Gewässerunterhaltungspflichtigen nach § 36 Satz 1 und 3 SächsWG handelt.
- 48 d) Unentschieden bleiben kann weiter die Frage, ob die Satzung eine hinreichende Regelung zur Verteilung des Aufwandes für die einzelnen, getrennt betrachteten Gruppen von Abgabepflichtigen trifft. Während in § 3 Abs. 2 und 3 GUS zahlreiche abgabefähige Kostenarten nicht abschließend aufgelistet sind, trifft § 4 Abs. 1 GUS eine Regelung über die Verteilung von Kosten auf die Teilaufwände für Einleiter einerseits und Anlieger und Hinterlieger andererseits, in der sich die Begriffe aus § 3 ganz überwiegend nicht wiederfinden. Es fehlt auch an einer Regelung, was mit Aufwänden geschehen soll, die alle Abgabepflichtigen gleichermaßen betreffen (etwa Personal- und Verwaltungskosten).
- 49 Der angefochtene Bescheid unterliegt nach alledem bereits wegen der Nichtigkeit der Satzung der Aufhebung.

- 50 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 51 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.
- 52 Gründe für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtsache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerverwaltungsgerichts vorgetragen werden, wenn es auf diese Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Dahlke-Piel

Dr. Mittag

Dr. Radtke

Beschluss

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 1.294,61 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Festsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Dahlke-Piel

Dr. Mittag

Dr. Radtke