

9. NOVEMBER 2015

RECHTSGUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME

für das

**MINISTERIUM FÜR KLIMASCHUTZ, UMWELT,
LANDWIRTSCHAFT, NATUR- UND VERBRAUCHERSCHUTZ
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN**

**ZULÄSSIGKEIT DER GRÜNDUNG EINES WEGEVERBANDES
NACH DEM WASSERVERBANDSGESETZ DES BUNDES**

INHALTSVERZEICHNIS

	SEITE
A. Einleitung	5
B. Zulässigkeit eines Wege- und Unterhaltungsverbandes	6
I. Prüfungsmaßstab und Vorgehensweise	6
II. Auslegung von § 2 WVG	6
1. Wortlautinterpretation	6
2. Systematische Interpretation	7
3. Historisch-genetische Interpretation	8
4. Teleologische Interpretation	10
5. Zwischenergebnis	10
III. Reduktion des Anwendungsbereichs von § 2 WVG im Wege der verfassungskonformen Auslegung?	11
1. Reduktion des Anwendungsbereichs von § 2 WVG aufgrund kompetenzrechtlicher Beschränkungen	11
a) Zur Bedeutung der Gesetzgebungskompetenzen für die Auslegung des WVG	11
b) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wasserverbandsrecht	12
c) Abgrenzung zur Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Straßen- und Wegerecht	14
d) Zum Verhältnis des WVG zur Systematik des Straßenrechts	15
2. Zur Bedeutung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung für die Auslegung des WVG	16
IV. Zum Vorbehalt abweichender Landesregelungen gemäß § 2 WVG	17
V. Zur Bedeutung von § 2 Nr. 12 WVG für die Zulässigkeit von Wirtschaftswege-Verbänden	18
1. Der Anwendungsbereich von § 2 Nr. 12 WVG im Hinblick auf ländliche Wege und Straßen	18
2. Auslegung von § 2 Nr. 12 WVG	18
a) Mögliche Interpretationen des Wortlauts	18
b) Weitere Auslegungsgesichtspunkte	19
c) Schlussfolgerungen	20
3. Entwicklung und Umsetzung eines umfassenden Konzepts zur Neuordnung der ländlichen Wege und Straßen zur Reduzierung des Versiegelungsgrades	20
VI. Ergebnis zu Frage 1	21
C. Umlagemaßstab	21

I.	Umlagemaßstab nach dem WVG.....	21
1.	Die personelle Beitragspflicht	22
a)	Beitragspflicht von Verbandsmitgliedern	22
aa)	Mögliche Verbandsmitglieder nach § 4 WVG	23
bb)	Beteiligteneigenschaft nach § 8 WVG	24
(i)	Bevorteilung.....	24
(ii)	Nachteilige Einwirkung.....	25
(iii)	Duldungspflicht.....	25
b)	Beitragspflicht von Nutznießern	25
2.	Der Maßstab für Verbandsbeiträge.....	25
a)	Der Vorteil als zentrale Bezugsgröße (§ 30 Abs. 1 WVG).....	26
b)	Die Leistungsabnahme als Bezugsgröße.....	28
c)	Die Schadensverhütung als Bezugsgröße	30
d)	Maßstäbe auf Grundlage von § 30 Abs. 2 WVG	30
II.	Umlagemaßstab nach dem KAG NRW für Straßenbaumaßnahmen und Vergleich mit dem Umlagemaßstab nach dem WVG.....	31
1.	Überblick und Einordnung des Umlagemaßstabes nach dem KAG NRW.....	31
2.	Die personelle Beitragspflicht	34
a)	Der Anknüpfungspunkt des Grundstückseigentums.....	34
b)	Der Anknüpfungspunkt der wirtschaftlichen Vorteile.....	35
3.	Vergleich des Beitragsmaßstabs nach § 8 KAG NRW mit dem Maßstab nach WVG	36
III.	Auswirkungen der Beitragsmaßstäbe auf die Zulässigkeit eines Wegeunterhaltungsverbands	38
IV.	Ergebnis zu Frage 2.....	39
D.	Verhältnismäßigkeit der Zwangsmitgliedschaft.....	39
I.	Rechtliche Vorgaben für eine Zwangsmitgliedschaft.....	39
1.	Regelungen des WVG	39
2.	Grundrechtliche Anforderungen.....	41
a)	Vorbemerkung zum Prüfungsmaßstab	41
b)	Grundrechtliche Bewertung der aus der Zwangsmitgliedschaft folgenden Pflichten	42
c)	Aussagen der Rechtsprechung zur Verhältnismäßigkeit der Zwangsmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Verbänden.....	42
3.	Anforderungen aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	44
II.	Zur Zwangsmitgliedschaft in einem (reinen) Wirtschaftswegeverband	44
1.	Die Bewirtschaftung ländlicher Wege als legitime Verbandsaufgabe	44
2.	Grundrechtskonforme Ausgestaltung der Zwangsmitgliedschaft	46
a)	Vorrang der freiwilligen Verbandsgründung.....	46

b)	Auswahl des Personenkreises	48
c)	Umfang der Pflichten und Nachteile aus der Verbandsmitgliedschaft.....	49
d)	Die Darstellung und Bewertung möglicher Berechnungskriterien liegt außerhalb des Gutachtenauftrags. Anwendung der Ausnahmeklausel (§ 9 Satz 2 WVG)	50
III.	Ergebnis zu Frage 3.....	50
E.	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	50

Zulässigkeit der Gründung eines Wegeverbandes nach dem Wasserverbandsgesetz des Bundes (WVG)

A. Einleitung

Im Außenbereich vieler Kommunen gibt es ausgedehnte Netze von ländlichen Wegen. Bei der Unterhaltung und Sanierung dieser Wege (sog. Wirtschaftswege), die den Kommunen obliegt, gibt es Defizite. Einige Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind in dem Zusammenhang bestrebt, zur Lösung dieser Herausforderung Wasser- und Bodenverbände nach dem Wasserverbandsgesetz des Bundes (WVG) mit der wesentlichen Aufgabe der Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen zu gründen.

Die Frage der Zulässigkeit einer solchen Verbandsgründung soll gutachterlich geprüft werden. In dem Gutachten sollen folgende Fragestellungen beantwortet werden:

1. Ist nach dem WVG die Errichtung eines Wasser- und Bodenverbandes als sogenannter Wege- und Unterhaltungsverband ausschließlich mit Aufgabe nach § 2 Nr. 3 WVG Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen zulässig?
 - a. Wenn nein, wird die Gründung des Wasser- und Bodenverbandes zulässig, wenn dem Verband zusätzlich eine Aufgabe nach § 2 Nr. 12 WVG übertragen wird?
 - i. Kann in dem Kontext des Wegebaus die § 2 Nr. 12 WVG Anwendung finden?
 - ii. Umfasst § 2 Nr. 12 WVG auch die Aufgabe Entwicklung und Umsetzung eines Konzepts zur Neuordnung der ländlichen Wege und Straßen zur Reduzierung des Versiegelungsgrades?
2. Wird durch die Errichtung eines solchen Wasser- und Bodenverbandes im Ergebnis ein anderer Umlagemaßstab eingeführt als nach der Regelung zur Umlage der Kosten von Straßenbaumaßnahmen nach dem Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (wie in §§ 6, 8, 9 KAG)? Wenn ja, hat dies Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Pflichtenübertragung auf den Verband?
3. Bei der Errichtung eines Wasser- und Bodenverbandes nach dem WVG werden gemäß § 9 i.V.m. § 7 Nr. 3 WVG außerdem diejenigen Beteiligten, die der Mitgliedschaft nicht zugestimmt haben, zwangsweise zur Mitgliedschaft herangezogen. Sollte die Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes nach dem WVG mit der wesentlichen Aufgabe nach § 2 Nr. 3 WVG nach den Antworten zu 1) und 2) zulässig sein, stellt sich die Frage, ob der vorliegende Anlass für eine Verbandsgründung das hierfür erforderliche öffentliche Interesse rechtfertigt.

B. Zulässigkeit eines Wege- und Unterhaltungsverbandes

"Ist nach dem Wasserverbandsgesetz des Bundes die Errichtung eines Wasser- und Bodenverbandes als sogenannter Wege- und Unterhaltungsverband ausschließlich mit Aufgabe nach § 2 Nr. 3 WVG 'Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen' zulässig? Wenn nein, wird die Gründung des Wasser- und Bodenverbandes zulässig, wenn dem Verband zusätzlich eine Aufgabe nach § 2 Nr. 12 WVG übertragen wird? Kann in dem Kontext des Wegebaus § 2 Nr. 12 WVG Anwendung finden? Umfasst § 2 Nr. 12 WVG auch die Aufgabe "Entwicklung und Umsetzung eines Konzepts zur Neuordnung der ländlichen Wege und Straßen zur Reduzierung des Versiegelungsgrades"?"

I. Prüfungsmaßstab und Vorgehensweise

Um die Frage zu klären, ob die Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes zum alleinigen Zweck der Unterhaltung von Wirtschaftswegen zulässig erscheint, ist von § 2 WVG auszugehen. In dieser Vorschrift ist geregelt, welche Aufgaben einem Wasser- und Bodenverband übertragen werden können (dazu II.). Rechtsprechung zu den einzelnen Nummern des Katalogs von Verbandsaufgaben liegt bislang kaum vor.

Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 2 Rn. 6.

Bei der Auslegung von § 2 WVG sind jedoch verfassungsrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen, die sich aus der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ergeben. Hierbei stellt sich die Frage, wie der Anwendungsbereich von § 2 WVG im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen der Länder für das Straßen- und Wegerecht aus Art. 70 GG interpretiert werden muss (dazu III.).

Der Aufgabenkatalog von § 2 WVG steht indes unter dem Vorbehalt einer abweichenden Regelung durch Landesgesetz, so dass geklärt werden muss, ob sich aus landesrechtlichen Regelungen ein anderes Ergebnis herleiten lässt (dazu IV.) Ausgehend von den bis dahin gewonnenen Erkenntnissen ist sodann entsprechend dem Gutachtenauftrag die Bedeutung von § 2 Nr. 12 WVG für die Zulässigkeit eines Wasser- und Bodenverbandes, der zur Unterhaltung von Wirtschaftswegen gegründet wird, zu untersuchen (dazu V.).

II. Auslegung von § 2 WVG

1. Wortlautinterpretation

§ 1 WVG bestimmt, dass Wasser- und Bodenverbände zur Erfüllung derjenigen Aufgaben errichtet werden können, die in § 2 WVG aufgelistet sind. Die Auflistung möglicher Aufgaben eines Wasser- und Bodenverbandes ist dem klaren Wortlaut von § 2 WVG zufolge als eine alternative Benennung einzelner Tatbestände zu interpre-

tieren, so dass grundsätzlich jedes einzelne der dort bezeichneten Tätigkeitsfelder für sich allein genommen als Aufgabe eines Wasser- und Bodenverbandes genügt. Deutlich wird dies insbesondere durch die Formulierung "... können Aufgaben des Verbandes sein" – hiermit gibt der Gesetzgeber zu erkennen, dass ein Wasser- und Bodenverband nicht sämtliche der genannten Aufgaben zu erledigen hat, sondern sich auf eines oder mehrere dieser Tätigkeitsfelder beschränken kann.

Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 2 Rn. 5.

Als eine solche Aufgabe wird in § 2 Nr. 3 WVG auch die "*Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen*" bezeichnet. Wie dieser Begriff der "ländlichen" Wege und Straßen definiert und abgegrenzt werden muss, kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben – durch die Formulierung wird zumindest nahegelegt, dass es sich um Wege und Straßen im planungsrechtlichen Außenbereich (§ 35 BauGB) handeln muss.

Im Gegensatz zur Formulierung anderer Tatbestände innerhalb der Auflistung enthält § 2 Nr. 3 WVG weder zusätzliche Voraussetzungen noch Einschränkungen. Deutlich wird dies zum Beispiel aus einem Vergleich von § 2 Nr. 3 WVG mit § 2 Nr. 10 WVG, wonach die Abfallentsorgung nur dann zu den Aufgaben der Wasser- und Bodenverbände gehört, wenn sie "*im Zusammenhang mit der Durchführung von Verbandsaufgaben*" erfolgt. Der Wortlaut von § 2 WVG spricht somit dafür, dass die Errichtung eines Wasser- und Bodenverbandes auch dann uneingeschränkt zulässig ist, wenn dieser ausschließlich als sogenannter Wege- und Unterhaltungsverband tätig sein soll.

2. Systematische Interpretation

Anhaltspunkte dafür, inwiefern ein Wasser- und Bodenverband einzig zum Zweck der Unterhaltung von Wirtschaftswegen errichtet werden darf, können sich auch aus dem Zusammenspiel von § 2 Nr. 3 WVG mit anderen Bestimmungen dieses Gesetzes ergeben. Aus mehreren Vorschriften des WVG lässt sich herleiten, dass die Tätigkeit des Verbandes nicht mit der Wasserbewirtschaftung im unmittelbaren Zusammenhang stehen muss. Insbesondere ist ein solcher Bezug der Verbandstätigkeit zur Wasserbewirtschaftung (im weitesten Sinne) auch nach verschiedenen anderen Nummern des Aufgabenkatalogs aus § 2 WVG nicht erforderlich. Besonders deutlich wird dies bei § 2 Nr. 4 WVG, der den Betrieb von Anlagen zur Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen betrifft. Aufgaben, bei denen ein Bezug zu Gewässern bzw. zur Wassernutzung nicht unbedingt erforderlich ist, finden sich darüber hinaus in § 2 Nr. 6, 10, 12 und 14 WVG.

Die Ansicht, dass auch die Gründung von Verbänden ohne unmittelbaren Bezug zur Wasserbewirtschaftung auf das WVG gestützt werden kann, wird durch andere Vorschriften dieses Gesetzes bestätigt. So bestimmt § 10 Abs. 2 Nr. 3 WVG, dass ein Wasser- und Bodenverband von Amts wegen zur Durchführung von Unternehmen gegrün-

det werden kann, die zum Umwelt- oder Naturschutz oder zur Landschaftspflege geboten sind – der Kontrast zu § 10 Abs. 2 Nr. 1 und 2 WVG belegt, dass der Gesetzgeber hier gerade solche Verbände im Blick hatte, die keinen Bezug zur Wasserbewirtschaftung aufweisen. Auch werden jene Verbände, die aufgrund des WVG errichtet werden können, im Gesetz durchweg als "*Wasser- und Bodenverbände*" bezeichnet; die verkürzte Bezeichnung "*Wasserverbände*", die in der Praxis geläufig ist, ist im Gesetzestext selbst nicht zu finden.

Der Systematik des WVG ist somit kein Anhaltspunkt dafür zu entnehmen, dass der Gesetzgeber die Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes mit der ausschließlichen Aufgabe der Unterhaltung von Wirtschaftswegen ausschließen wollte.

3. Historisch-genetische Interpretation

Als besonders aufschlussreich erweist sich hier die historisch-genetische Interpretation, da das geltende Recht der Wasser- und Bodenverbände teils in bewusster Kontinuität zu den Vorgängerbestimmungen und teils in bewusster Abgrenzung hierzu geschaffen wurde.

Siehe dazu beispielsweise Klüppel, LKV 1991, 125; Lindemann, NVwZ 1991, 449; Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 6 ff.

Dies gilt auch für die Bestimmung der Aufgaben dieser Verbände.

Nachdem das Recht der Wasser- und Bodenverbände zunächst in zahlreiche Landesregelungen zersplittert war, wurde zum 01.01.1938 in der Gestalt eines "*Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände*" (im Folgenden: WVG a.F.) sowie einer "*Ersten Verordnung über Wasser- und Bodenverbände*" (im Folgenden: 1. WVVO) eine einheitliche und umfassende Rechtsgrundlage geschaffen. Diese Regelungen galten mit erheblichen Einschränkungen und trotz zahlreicher offener Streitfragen bis zum Inkrafttreten des WVG am 01.05.1991 fort. Aufgabenkataloge für die Tätigkeit von Wasser- und Bodenverbänden waren sowohl im WVG a.F. als auch in der 1. WVVO zu finden. Auffällig ist hierbei, dass in diesen Katalogen die Herstellung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen als mögliche Aufgabe nicht explizit genannt worden war. Gleichwohl waren auch in den damaligen Aufgabenkatalogen Tatbestände ohne Bezug zur Wasserbewirtschaftung zu finden.

Hierzu gehörten beispielsweise § 2 Nr. 9 1. WVVO (Abbau von Raseneisenerz) und § 2 Nr. 10 WVG a.F., § 2 Nr. 11 1. WVVO (Förderung und Überwachung der übrigen Aufgaben). Von besonderem Interesse sind hier § 2 Nr. 6 WVG a.F. und § 2 Nr. 6 1. WVVO, welche die Nutzung und Bewirtschaftung von Kulturflächen als eine mögliche Aufgabe von Wasser- und Bodenverbänden bezeichnen. Unter diesen weitgefassten Tatbestand konnte auch die Herstellung und Unterhaltung von Wirt-

schaftswegen subsumiert werden, soweit diese mit der Nutzung und Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen in einem Zusammenhang standen. Auch unter der früheren Rechtslage galt somit, dass die Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes, dem allein die Herstellung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen obliegen sollte, mit dem Wortlaut der Vorschriften zu vereinbaren war.

Indem der Gesetzgeber des WVG im Jahr 1991 die Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen in § 2 Nr. 3 WVG erstmalig ausdrücklich erwähnt, stellt er klar, dass auch diese Aufgabenstellung die Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes rechtfertigen kann. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass *"der sog. Wirtschaftswegebau wegen seiner besonderen Bedeutung für die Wasser- und Bodenverbände aufgeführt"* sei.

BT-Drs. 11/6764, S. 24.

An dieser knappen Begründung, die sich auf die (zum damaligen Zeitpunkt bereits vorhandene) Bedeutung der Wirtschaftswege für die Tätigkeitsfelder der Wasser- und Bodenverbände bezieht, lässt sich zumindest erkennen, dass die Einfügung von § 2 Nr. 3 WVG vom Gesetzgeber nicht als problematisch eingestuft wurde; die hiermit verbundene Erweiterung der Verbandsaufgaben wurde offensichtlich nicht als rechtliches Problem angesehen. Auch in der Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf des WVG und der anschließenden Gegenäußerung der Bundesregierung spielte die Einfügung von § 2 Nr. 3 WVG keine Rolle.

Vgl. BT-Drs. 11/6764, S. 36, 41.

Die Gesetzgebungsmaterialien belegen außerdem, dass dem Gesetzgeber der Umfang bewusst war, in dem Wasser- und Bodenverbände Aufgaben außerhalb der Gewässerbewirtschaftung erfüllen. Hierzu heißt es wörtlich: *"Bei weitem die meisten Wasser- und Bodenverbände sind landwirtschaftlich orientiert und haben die Sicherung der landwirtschaftlichen Erzeugung zur Aufgabe"*.

BT-Drs. 11/6764, S. 20.

Dass der Wirtschaftswegebau vielfach zu den Aufgaben dieser Verbände gehört, wird ausdrücklich erwähnt.

BT-Drs. 11/6764, S. 20.

Anhand der Entstehungsgeschichte und der Gesetzgebungsmaterialien ergibt sich demzufolge, dass der Bau und die Unterhaltung von Wirtschaftswegen eine Aufgabe der Wasser- und Bodenverbände darstellen soll. Hinweise darauf, dass dies nur im Zusammenhang mit anderen Aufgaben (insbesondere der Wasserbewirtschaftung) gelten soll, sind nicht ersichtlich.

4. Teleologische Interpretation

Den Regelungen des WVG liegt der Gedanke zugrunde, *"dass gemeinschaftliches Handeln bei der Verbesserung der Wasser- und Bodenverhältnisse die beste Form der Förderung und Sicherung der landwirtschaftlichen Erzeugung, der Pflege und Bewirtschaftung der Gewässer und der Vorsorge vor ihren Gefahren ist"*.

BT-Drs. 11/6764, S. 20.

Die Offenheit der Tatbestände in § 2 WVG gibt zu erkennen, dass der Gesetzgeber mit den Wasser- und Bodenverbänden Institutionen bereitstellen wollte, die dazu in der Lage sind, einen möglichst umfassenden Beitrag zur Verwirklichung dieser Ziele zu leisten. Hierbei nahm der Gesetzgeber Überschneidungen mit Zuständigkeiten anderer Behörden offensichtlich in Kauf, wie insbesondere § 2 Nr. 12 WVG (*"Herrichtung, Erhaltung und Pflege von Flächen, Anlagen und Gewässern zum Schutz des Naturhaushalts, des Bodens und für die Landschaftspflege"*) und § 2 Nr. 13 (*"Förderung und Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft und Fortentwicklung von Gewässer-, Boden- und Naturschutz"*) belegen. Inwieweit derartige Überschneidungen mit verfassungsrechtlichen Vorgaben wie zum Beispiel der bundesstaatlichen Kompetenzordnung oder der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu vereinbaren sind, bedarf gesonderter Prüfung (s. dazu nachstehend: III.). Dem Anliegen des Gesetzgebers, mit den Wasser- und Bodenverbänden umfassend tätige Institutionen zur Förderung und Sicherung der landwirtschaftlichen Erzeugung zu schaffen, entspricht es, den Wirkungskreis dieser Verbände auch auf die Herstellung und Unterhaltung landwirtschaftlich genutzter Wirtschaftswege zu erstrecken. Zur Erschließung landwirtschaftlicher Flächen durch entsprechende Nutzfahrzeuge (wie zum Beispiel Traktoren, Mähdrescher oder LKW) erscheinen derartige Wege in aller Regel als unverzichtbar. Die Gründung von Wasser- und Bodenverbänden zum Bau und zur Bewirtschaftung dieser Wege entspricht somit auch dem objektiven Zweck des Gesetzes.

5. Zwischenergebnis

Eine Auslegung von § 2 WVG mittels grammatischer, systematischer, historisch-genetischer und teleologischer Auslegungsmethode führt zu dem Ergebnis, dass die Einrichtung von Wasser- und Bodenverbänden mit dem alleinigen Zweck der Herstellung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen von der Vorschrift umfasst ist. Nicht gesagt ist damit jedoch, ob eine solche Auslegung auch mit höherrangigem Recht im Einklang steht. Insbesondere können sich hier aus dem Verfassungsrecht zwingende Gründe für eine restriktivere Interpretation von § 2 WVG ergeben.

III. Reduktion des Anwendungsbereichs von § 2 WVG im Wege der verfassungskonformen Auslegung?

1. Reduktion des Anwendungsbereichs von § 2 WVG aufgrund kompetenzrechtlicher Beschränkungen

a) Zur Bedeutung der Gesetzgebungskompetenzen für die Auslegung des WVG

Die Auslegung des einfachen Rechts findet ihre Schranken an den Vorgaben der Verfassung. Soweit die Formulierung eines Gesetzestextes verschiedene Interpretationsmöglichkeiten eröffnet, sind nur diejenigen Lesarten zulässig, die mit dem Grundgesetz im Einklang stehen (sog. "*verfassungskonforme Auslegung*").

Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 30. Aufl. 2014, Rn. 853.

Aus dem Verfassungsrecht kann sich insofern eine Pflicht zur restriktiven Interpretation eines bestimmten Gesetzes ergeben.

Eine solche Pflicht zur restriktiven Bestimmung des Anwendungsbereiches von § 2 WVG könnte hier aus den Vorgaben der Verfassung für die bundesstaatliche Kompetenzordnung folgen. In den Art. 70 ff. GG ist festgelegt, für welche Bereiche jeweils der Bund bzw. die Länder das Recht zur Gesetzgebung besitzen. Dementsprechend sind Bundes- und Landesgesetze so auszulegen, dass ihr Anwendungsbereich den Umfang der jeweiligen Gesetzgebungsbefugnisse nicht überschreitet; dies kann gegebenenfalls eine interpretatorische Reduktion ihrer Anwendungsbereiche erfordern. Dies gilt allerdings nur insoweit, wie die anerkannten Auslegungsmethoden eine solche Reduktion des Anwendungsbereiches erlauben; wo dies angesichts des klaren Wortlauts der einfachgesetzlichen Vorschrift nicht möglich erscheint, ist die Regelung verfassungswidrig.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass die verfassungsrechtliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen (außerhalb der formellen Verfassungsänderung) nicht zur Disposition der Beteiligten steht.

BVerfGE 32, 145, 156; 63, 1, 39; vgl. auch BVerfGE 1, 14, 35; 4, 114, 139; aus der Literatur Degenhart, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 4.

Deshalb ist es für die Frage der Rechtmäßigkeit irrelevant, ob die Länder eine bestimmte Bundesregelung akzeptieren bzw. in der Vergangenheit akzeptiert haben.

b) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wasserverbandsrecht

Die Gesetzgebungskompetenz für das Wasserverbandsrecht ist unter dem Grundgesetz seit jeher stark umstritten gewesen.

Vgl. dazu Klüppel, LKV 1991, 125 f.; Lindemann, NVwZ 1991, 449; Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 9 ff. (zur Rechtslage bei Inkrafttreten des WVG).

Dies hat seinen Grund nicht zuletzt in den zahlreichen Berührungspunkten und Überschneidungen der Aufgabenbereiche von Wasser- und Bodenverbänden mit anderen Rechtsgebieten (insbesondere mit verschiedenen Bereichen des Umweltrechts). Heute ist anerkannt, dass für die Regelungen des WVG keine einheitliche Kompetenzgrundlage existiert; die Einzelregelungen des WVG unterfallen vielmehr einer ganzen Reihe verschiedener Kompetenztitel aus Art. 74 GG (sog. "Mosaikkompetenz").

Zu diesem Begriff Degenhart, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 7.

In den Gesetzgebungsmaterialien zum WVG wurde hierzu auf die Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 14, 17, 18, 19, 20, 21 GG a.F. sowie Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 GG a.F. verwiesen.

BT-Drs. 11/6764, S. 21.

Die in § 2 WVG aufgezählten Aufgabenbereiche wurden dabei einzelnen Kompetenztiteln aus Art. 74 Abs. 1 GG zugeordnet.

BT-Drs. 11/6764, S. 21 f.; Klüppel, LKV 1991, 125, 126; Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 11 ff.

Zu beachten ist jedoch, dass das WVG keine Sachregelungen zu den fraglichen Kompetenzmaterien enthält, sondern ausschließlich organisationsrechtliche Inhalte aufweist, indem es die Einrichtung von Wasser- und Bodenverbänden normiert.

Klüppel, LKV 1991, 125, 126.

Derartige organisationsrechtliche Bestimmungen werden allerdings von dem Kompetenztitel der jeweiligen Sachmaterie umfasst.

BVerfGE 58, 45, 61; Klüppel, LKV 1991, 125, 126.

Einen kompetenzrechtlichen Anknüpfungspunkt für Regelungen über Wirtschaftswege (und das hiermit im Zusammenhang stehende Organisationsrecht) bildet Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG, der gesetzliche Bestimmungen über die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und die Sicherung der Ernährung (mit Ausnahme

der Regelungen über die Flurbereinigung) der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes unterwirft.

So bereits die Gesetzesbegründung, vgl. BT-Drs. 11/6764, S. 21; aus der Literatur ebenso Klüppel, LKV 1991, 125, 126; Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 12.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG wird dabei als umfassende Regelungskompetenz für das Recht der Agrar- und Forstwirtschaft verstanden.

Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Losebl., Art. 74 Rn. 195.

Da befahrbare Wirtschaftswege für die landwirtschaftliche Nutzbarkeit von Außenbereichsflächen von entscheidender Bedeutung sind, lassen sich auch Bestimmungen über derartige Wege (bzw. über deren Herstellung und Unterhaltung) unter den Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG subsumieren. Gleiches gilt für Wege, die überwiegend forstwirtschaftliche Funktionen erfüllen.

Regelungen über Wirtschaftswege können auch anderen Kompetenztitel zuzuordnen sein, sofern es sich um Vorschriften über den Bau und die Unterhaltung von solchen Wegen handelt, die mit einem konkreten Zweck in einem engen Sachzusammenhang stehen. So könnten zum Beispiel Regelungen über Wirtschaftswege, die für den Bergbau erforderlich sind, auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden, Regelungen über Wirtschaftswege, die mit der Binnenschifffahrt im Zusammenhang stehen, auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG; Regelungen über Wirtschaftswege, die dem Jagdwesen dienen, auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG usw. Hierbei soll die Frage dahingestellt bleiben, inwiefern diese Kompetenztitel für Regelungen über Wirtschaftswege unmittelbar einschlägig sind – soweit dies verneint wird, wäre jedenfalls an eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs,

vgl. dazu Degenhart, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 42 ff.,

zu diesen Bereichen zu denken.

Es ist nicht die Aufgabe dieses Gutachtens, all jene Probleme und Streitfragen nachzuzeichnen, die mit einer solchen "*Mosaikkompetenz*" für das Wasserverbandsrecht verknüpft sind.

Dazu ausführlich Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 9 ff. (zur damaligen Rechtslage).

Entscheidend ist hier allein, ob es geboten erscheint, den Anwendungsbereich des WVG im Hinblick auf die Unterhaltung ländlicher Straßen und Wege aus kompetenzrechtlichen Gründen zu reduzieren. Ein solches Gebot zur restriktiven Auslegung des WVG könnte sich hier aus der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für weite Bereiche des

Straßen- und Wegerechtes ergeben, die von der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG (und den genannten weiteren Kompetenztiteln) abzugrenzen ist.

- c) Abgrenzung zur Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Straßen- und Wegerecht

Für den Bereich der Herstellung, Unterhaltung und Nutzung von Straßen und Wegen ergeben sich aus den Kompetenzkatalogen nur wenige, gegenständlich eng begrenzte Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes. Zu finden sind diese insbesondere in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG; hiervon umfasst sind neben den Vorschriften über den Straßenverkehr, die das Verhalten der Verkehrsteilnehmer regeln,

vgl. Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 74 Rn. 82,

die Bestimmungen über "*den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr*". Mit letzterem sind ausschließlich Bundesautobahnen und Bundesstraßen gemeint.

Degenhart, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 97.

Der Schwerpunkt der Gesetzgebungsbefugnisse für Straßen und Wege liegt damit bei den Ländern; insbesondere sind diese zur Normierung des Straßen- und Wegerechts im Hinblick auf Landes- und Gemeindestraßen befugt.

Die Aussage, dass für eine bestimmte Materie (wie hier das Straßenrecht) eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder besteht, kann jedoch stets nur unter dem Vorbehalt (auch punktueller) Bundeszuständigkeiten getroffen werden.

Degenhart, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 13.

In seinem Urteil zum Filmförderungsgesetz aus dem Jahr 2014 hat das BVerfG ausdrücklich betont, dass der Kompetenzbereich der Länder durch die Reichweite der Bundeszuständigkeiten bestimmt wird (und nicht umgekehrt).

BVerfG, NVwZ 2014, 646, 647; vgl. dazu auch Degenhart, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 13.

Dies gilt auch, wenn es sich (wie im Falle des Straßen- und Wegerechts) um ein Sachgebiet handelt, das nach dem Willen des Verfassungsgebers zumindest in seinen wesentlichen Teilen in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen soll.

Vgl. BVerfG, NVwZ 2014, 646, 647 (zur Kulturhoheit der Länder).

Dementsprechend besteht auch für den Bereich des Straßen- und Wegerechts nur insoweit eine Gesetzgebungskompetenz der Länder, als keine Regelungsbefugnisse des

Bundes eingreifen. Für den Bereich ländlicher Straßen- und Wege ergibt sich eine solche Befugnis, wie oben gezeigt wurde, aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG.

Diese Kompetenzgrundlage deckt indes nicht sämtliche Regelungen über ländliche Straßen und Wege (bzw. das hierauf sich beziehende Organisationsrecht) ab. Die Regelungsbefugnis des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG reicht im Hinblick auf derartige Straßen und Wege vielmehr nur so weit, als es sich um Straßen und Wege handelt, die überwiegend land- und forstwirtschaftlichen Zwecken – und gerade nicht dem allgemeinen Verkehr – dienen. Bundesregelungen zu ländlichen Wegen und Straßen können sich deshalb nur insoweit auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG stützen, als ein derartiger unmittelbarer Bezug zur Land- und Forstwirtschaft existiert. Dementsprechend ist der Anwendungsbereich von § 2 Nr. 3 WVG zu interpretieren: Wasser- und Bodenverbände können danach nur zur Unterhaltung solcher Straßen und Wege gegründet werden, die mit der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen oder mit forstwirtschaftlichen Tätigkeiten in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen. Dass gegebenenfalls auch andere Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 GG Regelungen über den Bau und die Unterhaltung von Zufahrtswegen umfassen (wie oben dargelegt wurde), spielt im hiesigen Kontext keine Rolle, da sich das WVG von vornherein nicht auf diese Bereiche – wie zum Beispiel den Bergbau oder das Jagdwesen – bezieht.

d) Zum Verhältnis des WVG zur Systematik des Straßenrechts

Aus diesen kompetenzrechtlichen Restriktionen für die Auslegung von § 2 Nr. 3 WVG ergeben sich Konsequenzen für das Verhältnis des WVG zu den landesrechtlichen Regelungen des Straßenrechts. Soweit es sich um nichtöffentliche Straßen und Wege handelt, weil es an einer straßenrechtlichen Widmung fehlt, werden diese von § 2 Nr. 3 WVG erfasst, wenn sie rein faktisch der Land- und Forstwirtschaft dienen. Aus der Sicht des Straßenrechts handelt es sich um Privatwege (im Eigentum der Gemeinde), die nicht dem StrWG NRW unterfallen. Eine Duldung weiterer Nutzungsarten durch den Eigentümer (im Regelfall die Gemeinde) dürfte für eine Subsumtion unter § 2 Nr. 3 WVG unschädlich sein, sofern diese nur eine untergeordnete Bedeutung besitzen.

Komplizierter verhält es sich, wenn eine Widmung als öffentliche Straße existiert. Sofern diese Widmung – wie dies der Regelfall ist – die Straße dem allgemeinen, unbeschränkten Straßenverkehr mit Kraftfahrzeugen eröffnet, scheidet eine Subsumtion unter § 2 Nr. 3 WVG aus den dargelegten kompetenzrechtlichen Beschränkungen aus. Allerdings kennt das Straßenrecht seit jeher auch sog. beschränkt-öffentliche Wege, die bereits ihrer Widmung zufolge auf einzelne Verkehrsarten oder Verkehrszwecke beschränkt sind.

Ausführlich dazu Herber, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 8 Rn. 6.

Ausschlaggebend hierfür, ob ein solcher beschränkt-öffentlicher Weg vorliegt, ist dabei allein die straßenrechtliche Widmung und nicht etwa das Straßenverkehrsrecht. Straßenrechtlich gewidmete Straßen und Wege lassen sich folglich unter § 2 Nr. 3 WVG subsumieren, wenn es sich um beschränkt-öffentliche Straßen und Wege handelt, die ihrem – in der Widmung festgelegten – Verkehrszweck zufolge überwiegend für land- und forstwirtschaftliche Nutzungen bestimmt sind. Weitere Nutzungsarten (zum Beispiel als Wanderweg) ändern hieran nichts, solange ihnen lediglich eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Sofern Gemeinden die Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes zur Herstellung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen beabsichtigen, haben sie somit darauf zu achten, in den Aufgabenbereich des Verbandes nur derartige nicht-öffentliche oder beschränkt-öffentliche Straßen und Wege einzubeziehen; hierbei ist zu begründen, dass diese in erster Linie land- oder forstwirtschaftlichen Nutzungen dienen. Dies kann in der Praxis erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten bereiten, vor allem im Hinblick auf das Vorhandensein und den Inhalt der Widmung. Das hieraus sich ergebende Risiko der Rechtswidrigkeit, die auf die Beitragserhebung durchschlägt, tragen die Gemeinden.

2. Zur Bedeutung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung für die Auslegung des WVG

Eine verfassungskonforme Interpretation von § 2 WVG ist auch im Hinblick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG geboten. Die Übertragung von Aufgaben auf Wasser- und Bodenverbände kann dazu führen, dass der Bereich der kommunalen Selbstverwaltung verkürzt wird. Dies ist der Fall, wenn Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betroffen sind, was bei einigen der aufgelisteten Aufgabenfelder zumindest möglich erscheint. Auch die Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Straßen und Wegen stellt in vielen Fällen eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft dar,

Herber, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 2 Rn. 75.1,

dies nämlich insofern, als diese Straßen und Wege auf dem Gemeindegebiet verlaufen und für Teile der Gemeindebevölkerung oder die ortsansässigen Gewerbetreibenden eine Funktion als Verkehrsweg erfüllen. Die Gründung eines Verbandes, dem Aufgaben nach § 2 Nr. 3 WVG obliegen, kann insofern in die grundgesetzlich garantierten Gemeindehoheiten eingreifen, die auch die kommunale Verkehrswegeplanung umfassen. Die Gründung und die Tätigkeit eines Verbandes, dem ausschließlich Aufgaben gemäß § 2 Nr. 3 WVG obliegen, sind daher im Hinblick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung einer strengen Erforderlichkeitsprüfung zu unterwerfen. Ein genereller Ausschluss von Verbänden, deren Zweck sich auf die Herstellung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen beschränkt, ist hieraus jedoch nicht abzuleiten.

IV. Zum Vorbehalt abweichender Landesregelungen gemäß § 2 WVG

Seinem Wortlaut zufolge steht § 2 WVG unter dem Vorbehalt abweichender landesrechtlicher Regelungen. Der Landesgesetzgeber kann somit einzelne der genannten Aufgaben von der Erledigung durch Wasser- und Bodenverbände ausnehmen oder umgekehrt den Kreis der möglichen Verbandsaufgaben ergänzen.

Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, 1. Aufl. 2011, § 2 Rn. 1.

Hiervon haben verschiedene Bundesländer Gebrauch gemacht; insbesondere wurde dabei der Kreis der möglichen Verbandsaufgaben erweitert. Im nordrhein-westfälischen "Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände" vom 07.05.1995 ist demgegenüber gerade keine Regelung zu möglichen Verbandsaufgaben zu finden.

Zwar ist die Möglichkeit des Landesgesetzgebers, abweichende Regelungen zu schaffen, nicht auf ein Ausführungsgesetz, das *expressis verbis* als solches bezeichnet wird, beschränkt – aus Gründen der Rechtsklarheit innerhalb der bundesstaatlichen Kompetenzordnung ist jedoch zu verlangen, dass die Intention einer Abweichung von § 2 WVG eindeutig artikuliert wird. Regelungen des Straßen- und Wegerechts, die möglicherweise in einem Spannungsverhältnis zum WVG stehen, lassen sich aus diesem Grund nicht als abweichende Regelungen im Sinne dieser Vorschrift verstehen.

Auch dem KAG NRW kann eine solche Eigenschaft nicht zuerkannt werden. Das Gesetz ermächtigt die Kommunen zur Erhebung von Abgaben zur Finanzierung der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben. Die Verhinderung der Verlagerung von kommunalen Aufgaben auf andere Aufgabenträger wie z.B. Wasser- und Bodenverbände ist kein Ziel dieses Gesetzes. Die Regelung des § 8 KAG NRW wirft auch keinen unlösbaren Konflikt mit der Beitragserhebung durch einen Wegeunterhaltungsverband auf, da die Gemeinde durch seine Einsetzung von den betreffenden Aufgaben enthoben ist und daher kein umlagefähiger Aufwand entstehen kann. Im Übrigen belegt die Regelung des § 7 Abs. 1 Satz 4 KAG NRW, dass die Regelungen zur Erhebung gemeindlicher Abgaben unabhängig von der Zulässigkeit der Übertragung von Aufgaben auf einen Wasser- und Bodenverband sind. Die Aufgabenübertragung ist der Frage der Finanzierung vorgelagert und steht damit auf einer anderen Ebene. Anhaltspunkte dafür, dass die Straßenbaubeitragsregelungen des KAG NRW einer Verlagerung bestimmter Aufgaben auf andere Verbände entgegenstehen, sind somit nicht ersichtlich. Die Bestimmungen des KAG NRW lassen sich folglich nicht als abweichende landesrechtliche Regelungen im Sinne von § 2 WVG qualifizieren.

Für Nordrhein-Westfalen bleibt es damit beim Aufgabenkatalog aus § 2 WVG.

V. Zur Bedeutung von § 2 Nr. 12 WVG für die Zulässigkeit von Wirtschaftswegeverbänden

1. Der Anwendungsbereich von § 2 Nr. 12 WVG im Hinblick auf ländliche Wege und Straßen

In § 2 Nr. 12 WVG werden als weitere mögliche Aufgaben von Wasser- und Bodenverbänden die "*Herrichtung, Erhaltung und Pflege von Flächen, Anlagen und Gewässern zum Schutz des Naturhaushalts, des Bodens und für die Landschaftspflege*" benannt. Auf diese weit gefassten Tatbestände kommt es für die Gründung eines sog. Wirtschaftswegeverbandes nach § 2 Nr. 3 WVG nicht an, wenn diejenigen Straßen und Wege, die der Verband bewirtschaften soll, in einem unmittelbaren Zusammenhang zur land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung des Bodens stehen, da in diesem Fall – wie oben ausgeführt – § 2 Nr. 3 WVG für sich allein ausreicht. Die Frage nach der Bedeutung von § 2 Nr. 12 WVG verengt sich damit auf jene Situationen, in denen es um die Bewirtschaftung von ländlichen Wegen ohne Bezug zur Land- oder Forstwirtschaft geht. Zu denken ist dabei insbesondere an ländliche Straßen und Wege, die als Zufahrten zu Einrichtungen im Außenbereich dienen – beispielsweise zu einem Bauwerk, zu einem Gewässer oder zu einem Steinbruch, ohne dass es sich um land- oder forstwirtschaftliche Einrichtungen handelt.

2. Auslegung von § 2 Nr. 12 WVG

a) Mögliche Interpretationen des Wortlauts

Bei der Auslegung von § 2 Nr. 12 WVG (zu der es bislang an Rechtsprechung fehlt) ist vom Wortlaut der Norm auszugehen. Dieser lässt sich indes in verschiedener Weise verstehen:

- Die erste der beiden möglichen Deutungen läuft darauf hinaus, die angegebenen Zwecke auf die "Flächen, Anlagen und Gewässer" zu beziehen. Zu den Aufgaben des Verbandes würden dann nicht die Landschaftspflege oder der Schutz von Boden und Naturhaushalt selbst zählen; vielmehr ginge es um die Herstellung und Unterhaltung von Flächen, Anlagen oder Gewässern, die diesen Zwecken unmittelbar zugutekommen.
- Nach einer zweiten möglichen Lesart wären gerade die angegebenen Zwecke als Zielstellung der Verbandstätigkeit anzusehen; um einen solchen Zweck zu erreichen, dürfte der Wasser- und Bodenverband entsprechende Flächen, Anlagen oder Gewässer herstellen oder erhalten.

Im vorliegenden Fall, in dem es um die Herstellung von Wegen und Straßen geht (die sich unter den Begriff der Anlage subsumieren lassen), wird der Unterschied zwischen beiden Verständnisweisen ersichtlich. Dass ein Wirtschaftsweg selbst dem Schutz des

Naturhaushalts bzw. des Bodens oder der Landschaftspflege zugutekommt, ist kaum vorstellbar – vielmehr stellt sich die Herstellung von Wegen und Straßen regelmäßig als Eingriff in diese Rechtsgüter dar. Nach der ersten der genannten Verständnisweisen ließen sich Wirtschaftswege-Verbände demnach nicht auf § 2 Nr. 12 WVG stützen. Möglich wäre dies jedoch nach der zweiten angegebenen Lesart: diese liefe darauf hinaus, dass der entsprechende Weg genutzt wird, um Aufgaben des Bodenschutzes oder der Landschaftspflege zu erfüllen.

b) Weitere Auslegungsgesichtspunkte

Welche dieser Lesarten vorzugswürdig erscheint, ist mittels weiterer Auslegungsmethoden zu klären. Hierbei fällt zunächst auf, dass die Gesetzgebungsmaterialien zu § 2 Nr. 12 WVG wenig aussagekräftig erscheinen – die Begründung des Gesetzesentwurfs beschränkt sich darauf, Flächenstilllegungs- und Extensivierungsmaßnahmen als mögliche Betätigungsfelder zu nennen.

BT-Drs. 11/6764, S. 24.

Die Knappheit dieser Begründung könnte zunächst darauf hinweisen, dass es dem Gesetzgeber nicht darum ging, den Wasser- und Bodenverbänden durch § 2 Nr. 12 WVG umfassende Kompetenzen im Bereich der Landschaftspflege, des Bodenschutzes und des Naturhaushalts zu verschaffen.

Für eine restriktive Handhabung von § 2 Nr. 12 WVG auch Reinhardt,
in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 2 Rn. 27.

Allerdings vertrat die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu einem abweichenden Formulierungsvorschlag des Bundesrates genau diesen weitreichenden Standpunkt.

In dem abweichenden Formulierungsvorschlag des Bundesrates wurde deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die "Flächen, Anlagen und Gewässer" den genannten Zwecken dienen sollen (BT-Drs. 11/6764, S. 36). Zur Zurückweisung dieses Vorschlags durch die Bundesregierung und ihrer Begründung s. BT-Drs. 11/6764, S. 41.

Letztlich deutet auch die Aufzählung offener, bedeutungsreicher Begriffe in Nr. 12 darauf hin, dass mit dieser Vorschrift eine breite Befassung der Wasser- und Bodenverbände mit den Aufgaben des Bodenschutzes, des Naturhaushalts und der Landschaftspflege bezweckt ist. Dies spricht im Ergebnis für die zweite Interpretationsmöglichkeit, wonach nicht unbedingt die Anlage selbst diesen Zwecken zugutekommen muss, sondern lediglich einer Förderung dieser Zwecke zu dienen hat.

c) Schlussfolgerungen

Die Errichtung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen kann auch von § 2 Nr. 12 WVG gedeckt sein, sofern es sich um Straßen und Wege handelt, die überwiegend dazu genutzt werden, um Maßnahmen des Bodenschutzes, des Naturhaushalt-Schutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen. Zu denken wäre hier zum Beispiel an die Einrichtung von Behelfswegen, die zeitweilig zur Herstellung von Anlagen oder Gewässern genutzt werden sollen. Hierbei kann es freilich zu Überschneidungen kommen, wenn die Einrichtung und Unterhaltung entsprechender Anlagen als Annex von anderen Nummern umfasst ist. Für die kompetenzrechtliche Problematik gilt dabei das oben Gesagte entsprechend, wobei die Bundeszuständigkeit hier auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG zu stützen ist. Ausgeschlossen ist somit wiederum eine Herstellung von Wegen, die dem allgemeinen Straßenverkehr gewidmet sind.

3. Entwicklung und Umsetzung eines umfassenden Konzepts zur Neuordnung der ländlichen Wege und Straßen zur Reduzierung des Versiegelungsgrades

Anders stellt sich die Frage dar, ob auch die Entwicklung eines Konzepts zur Neuordnung der ländlichen Wege und Straßen von § 2 Nr. 12 WVG umfasst ist, wenn damit eine Reduzierung des Versiegelungsgrades des Bodens bezweckt wird. Hier ist zunächst der Wortlaut zu beachten, der von der "*Herrichtung, Erhaltung und Pflege*" entsprechender Anlagen (hier also von Straßen und Wegen) spricht. Die Entwicklung eines umfassenden Konzepts zur Neuordnung der ländlichen Wege und Straßen geht indes über diesen Wortlaut hinaus.

Gegen die Möglichkeit, dem Wasser- und Bodenverband auch die Aufgabe der umfassenden Neuordnung von ländlichen Straßen und Wegen im Verbandsgebiet zu übertragen, sprechen insbesondere verfassungsrechtliche Gründe. Die oben aufgezeigten kompetenzrechtlichen Grenzen würden insofern überschritten, als sich eine solche Neuordnung sinnvollerweise auf sämtliche ländlichen Straßen und Wege innerhalb eines bestimmten Gebietes beziehen und somit auch diejenigen mit allgemeinen Verkehrsfunktionen einbeziehen müsste. Regelungen darüber, wie eine solche Konzeptionierung erfolgt und wem diese Aufgabe übertragen werden darf, könnte daher nur der Landesgesetzgeber aufgrund seiner Zuständigkeit für das allgemeine Straßen- und Wegerecht treffen.

Hinzu kommt, dass auch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung erheblich beeinträchtigt würde, wenn einem Wasser- und Bodenverband die Aufgabe zusteht, ein umfassendes Konzept für die Wirtschaftswege zu entwerfen und umzusetzen. Hierbei kann offen bleiben, ob der Gesetzgeber den Wasser- und Bodenverbänden eine solche Aufgabe unter strengen Voraussetzungen zuerkennen dürfte oder ob diese von vornherein der kommunalen Zusammenarbeit in Gestalt von Zweckverbänden vorbehalten er-

scheint – klar ist zumindest, dass es hierfür einer expliziten gesetzlichen Rechtsgrundlage bedürfte. Eine solche kann in der offenen und unbestimmt formulierten Klausel in § 2 Nr. 12 WVG nicht gesehen werden.

VI. Ergebnis zu Frage 1

Die rechtsgutachterliche Prüfung hat ergeben, dass der Bundesgesetzgeber durch die Aufnahme von § 2 Nr. 3 WVG die Möglichkeit eines Verbandes, der ausschließlich mit der Unterhaltung von Wirtschaftswegen befasst ist, zulassen wollte. Im Wege der Gesetzesauslegung lassen sich keine belastbaren Anhaltspunkte dafür finden, dass diese Aufgabe nur im Zusammenhang mit anderen in § 2 WVG genannten Verbandsaufgaben zulässig sein sollte. Zu beachten ist jedoch, dass der Anwendungsbereich von § 2 Nr. 3 WVG im Hinblick auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern verfassungskonform interpretiert werden muss: Unter "*ländlichen Straßen und Wegen*" können danach nur diejenigen Wirtschaftswege zu verstehen sein, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens stehen. Aus straßenrechtlicher Sicht kann es sich hierbei entweder um (nicht gewidmete) nicht-öffentliche oder um (gewidmete) sog. beschränkt-öffentliche Straßen und Wege handeln. Demgegenüber stellt die Unterhaltung von Straßen und Wegen, die dem allgemeinen Straßenverkehr gewidmet sind, keine zulässige Aufgabe eines Wasser- und Bodenverbandes dar.

§ 2 Nr. 12 WVG kann in jenen Fällen einschlägig sein, in denen die Wirtschaftswege überwiegend für Maßnahmen zum Schutz des Bodens oder des Naturhaushalts oder zur Landschaftspflege hergestellt und genutzt werden sollen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann diese Bestimmung nicht als Rechtsgrundlage für umfassende Konzepte zur Neuordnung der Wirtschaftswege im Verbandsgebiet dienen.

C. Umlagemaßstab

"Wird durch die Errichtung eines solchen Wasser- und Bodenverbandes im Ergebnis ein anderer Umlagemaßstab eingeführt als nach der Regelung zur Umlage der Kosten von Straßenbaumaßnahmen nach dem Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (wie in §§ 6, 8, 9 KAG)? Wenn ja, hat dies Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Pflichtenübertragung auf den Verband?"

I. Umlagemaßstab nach dem WVG

Die verbandliche Eigenfinanzierung erfolgt gemäß § 28 Abs. 1 WVG durch Verbandsbeiträge, die als Geld- und Sachbeiträge geleistet werden können. Verpflichtet zur Zahlung von Beiträgen, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben des Verbandes erforderlich ist, sind zum einen die Verbandsmitglieder (§ 28 Abs. 1 WVG). Zum anderen können

auch Nutznießer mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde wie ein Mitglied zu Geldbeiträgen herangezogen werden (§ 28 Abs. 3 WVG).

In beiden Fällen besteht die Beitragspflicht allerdings nur insoweit, als die Verbandsmitglieder oder Nutznießer einen Vorteil haben oder der Verband für sie ihnen obliegende Leistungen erbringt oder von ihnen ausgehenden nachteiligen Einwirkungen begegnet (§ 28 Abs. 4 WVG). Die Grundsätze der Beitragsbemessung sind nach Maßgabe der gesetzlichen Anforderungen in der Verbandssatzung an die konkreten Verhältnisse und Aufgaben des jeweiligen Verbandes anzupassen und festzulegen (§ 6 Abs. 2 Nr. 6 WVG). Die Satzung kann für besondere Härtefälle eine vollständige oder teilweise Befreiung von der Verbandsbeitragszahlung vorsehen (§ 28 Abs. 6 WVG).

In diesem Zusammenhang ist allerdings auch zu beachten, dass die Finanzierung von Wasser- und Bodenverbänden in der Praxis uneinheitlich ist und wohl selten ausschließlich mit Beiträgen bestritten wird. So existieren Verbände, die derart profitabel wirtschaften, dass eine beitragsgestützte Finanzierung überhaupt nicht erforderlich ist. Andererseits ist die Masse der Verbände neben den Beiträgen zusätzlich auf staatliche Zuwendungen jedweder Art angewiesen.

Vgl. Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 240; Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 28 Rn. 2-4.

1. Die personelle Beitragspflicht

a) Beitragspflicht von Verbandsmitgliedern

Die generellen Voraussetzungen der Mitgliedschaft regelt § 4 WVG. Das Mitgliedschaftsverhältnis ist als Pflichtmitgliedschaft ausgestaltet. Dies schließt indes nicht aus, dass unter näher geregelten Voraussetzungen ein Anspruch auf Aufnahme in den Verband bzw. bei deren Wegfall ein Anspruch auf Entlassung aus dem Verband besteht, wie von §§ 23 Abs. 1, 24 Abs. 1 WVG vorgesehen.

Vgl. Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 136.

Vorbehaltlich der vorgenannten Regelungen sind Verbandsmitglieder die Beteiligten, die der Errichtung des Verbandes zugestimmt haben oder die zur Mitgliedschaft herangezogen worden sind, sowie deren jeweilige Rechtsnachfolger (§ 22 S. 1 WVG). Der Begriff der Beteiligten wiederum ist in § 8 WVG geregelt. Die materielle Prüfung, wer beitragspflichtiges Mitglied eines Verbandes nach § 22 S. 1 WVG ist, vollzieht sich demnach zweistufig: Zunächst muss es sich um ein mögliches Mitglied nach § 4 WVG handeln; sodann muss die Beteiligteigenschaft nach § 8 WVG zu bejahen sein.

aa) Mögliche Verbandsmitglieder nach § 4 WVG

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wer mögliches Mitglied im Sinne des WVG in einem sog. Wege- und Unterhaltungsverband sein könnte. Zu denken ist in erster Linie an Eigentümer von Grundstücken und Anlagen nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 WVG. Es handelt sich hierbei um eine sog. Realmitgliedschaft, d.h. die Mitgliedschaft ist durch das Eigentum an einem der am Verband beteiligten Grundstücke, Bergwerke oder sonstigen Anlagen bedingt. Sie ist vom Wechsel des Eigentums oder der Person des Unterhaltspflichtigen unabhängig und daher verdinglicht.

Gesetzesbegründung, BT-Drs. 11/6764, S. 24; BVerwG, Urt. v. 26.04.2012 – 7 C 11/11 = NVwZ 2012, 974, 975; Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 138.

Neben den Grundstückseigentümern kommen ferner Eigentümer von Anlagen als beitragspflichtige Mitglieder in Betracht. Anlagen in diesem Sinne sind Werke oder Einrichtungen von einer gewissen Selbständigkeit und einem dauernden Bestand, die in irgendeiner Weise als einheitliches Ganzes erscheinen und abgrenzbar sind. Die Gewerblichkeit der Anlage oder deren Nutzung ist hingegen keine notwendige Voraussetzung.

Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 4 Rn. 6; Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 139.

Mögliche Mitglieder eines sog. Wege- und Unterhaltungsverbandes können danach die jeweiligen Eigentümer von Grundstücken oder Anlagen sein, die an Wirtschaftswegen belegen oder durch diese erschlossen sind. Als Anlagen kommen hier etwa Windkraftanlagen in Betracht.

Daneben nennt § 4 Abs. 1 WVG als mögliche Mitglieder Personen, denen der Verband im Rahmen seiner Aufgaben Pflichten abnimmt oder erleichtert (Nr. 2), Körperschaften des öffentlichen Rechts (Nr. 3) sowie andere Personen, wenn die nach Landesrecht zuständige Behörde (Aufsichtsbehörde) sie zulässt (Nr. 4). Welche dieser besonders gelagerten Fälle für einen sog. Wege- und Unterhaltungsverband einschlägig sein könnten, hängt von dem konkret zu errichtenden Verband und der Ausübung des Ermessens bei der Gestaltung der Beitragsgrundsätze in der Satzung ab und lässt sich abstrakt nicht beurteilen.

Als weitere Mitglieder kommen gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 5 WVG zudem die Träger der Baulast für die Wege in Betracht. Damit können die Straßenbaulastträger auch erfasst werden, soweit sie nicht schon als Eigentümer Mitglied sind.

bb) Beteiligeneigenschaft nach § 8 WVG

Die unter § 4 WVG fallenden Personen müssten weiterhin Beteiligte i.S.d. § 8 WVG sein. Als Beteiligte kommen in Betracht

- Bevorteilte
- nachteilig Einwirkende und
- Duldungspflichtige.

Diese Merkmale müssen alternativ, nicht kumulativ vorliegen.

Während § 4 WVG die abstrakt in Betracht kommenden Mitglieder umschreibt, ist über § 8 WVG ein konkreter Zusammenhang zu dem jeweiligen Verbandsgegenstand herzustellen.

Für einen Wegeverband kommen alle drei Alternativen in Betracht. Gemeinsame Voraussetzung aller Varianten des § 8 Abs. 1 S. 1 WVG ist, dass die Personen von der Aufsichtsbehörde für das Errichtungsverfahren nach § 13 Abs. 1 S. 1 WVG als Beteiligte festgestellt worden sind.

(i) Bevorteilung

Nach § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WVG können Beteiligte solche Personen sein, die aus der Durchführung der Verbandsaufgabe einen Vorteil haben oder zu erwarten haben. Ein Vorteil ist gegeben bei einer wirtschaftlichen, über bloße kompensatorische Wirkungen hinausreichenden, konkret-individuellen Besserstellung. Unter diesen Vorgaben muss ein "Reinvorteil", d.h. ein nach Abzug der Verbandslasten verbleibender wirtschaftlicher Nutzen, vorliegen.

Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 82 ff.; Hasche/Klein,
in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 8 Rn. 11 f., 14.

Ein Vorteil in diesem Sinne liegt bei einem Wege- und Unterhaltungsverband in der gewährleisteten Unterhaltung und Sanierung der Wirtschaftswege. Eine solche Unterhaltung oder Sanierung führt u.a. zu einer besseren Erreichbarkeit der jeweiligen Grundstücke oder Anlagen, was eine nicht bloß kompensatorische konkret-individuelle Besserstellung mit sich bringt. Ob von einer solchen Verbesserung konkret Gebrauch gemacht wird, ist unerheblich. Ausreichend ist die bloße Möglichkeit, Maßnahmen des Verbands zweckmäßig oder wirtschaftlich auszunutzen (§ 8 Abs. 2 WVG). An einem solchen Vorteil fehlt es allerdings dann, wenn die bessere Erreichbarkeit eines Grundstücks keinerlei wirtschaftlichen Nutzen mit sich bringen kann. Dies ist bei solchen Grundstücken der Fall, die aufgrund ihrer natürlichen Beschaffenheit weder land- oder forstwirtschaftlich noch auf sonstige Weise wirtschaftlich genutzt werden können – hier ist es gleichgültig, auf welche

Weise das Grundstück erreicht werden kann. Dasselbe gilt, wenn eine entsprechende Nutzung des Grundstücks rechtlich dauerhaft ausgeschlossen erscheint.

(ii) Nachteilige Einwirkung

Eine Beteiligteigenschaft ist ferner nach § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 WVG denkbar. Dieser betrifft Personen, von deren Anlagen oder Grundstücken nachteilige Einwirkungen auf das Verbandsunternehmen ausgehen oder zu erwarten sind. Nachteilige Einwirkungen in diesem Sinne gehen im Zusammenhang mit einem sog. Wege- und Unterhaltungsverband insbesondere von den Anliegern ebendieser Wege aus, die Ziel- und Quellverkehr auslösen, der die Wege verunreinigt, abnutzt oder beschädigt. Allerdings dürften diese Anlieger als Grundstücks- oder Anlageneigentümer aus der Durchführung der Verbandsaufgabe auch Vorteile haben oder zu erwarten haben und daher bereits von § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WVG erfasst sein.

(iii) Duldungspflicht

Schließlich können nach § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 WVG Personen, die voraussichtlich Maßnahmen des Verbands zu dulden haben, Beteiligte sein. Insbesondere die Eigentümer der Wege werden die Maßnahmen zur Unterhaltung und Instandsetzung dulden müssen. Sie sind aber bereits nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WVG erfasst. Gleiches gilt für Anlieger, deren Grundstücke für Unterhaltungsmaßnahmen (vorübergehend) in Anspruch genommen werden müssen.

b) Beitragspflicht von Nutznießern

Gemäß § 28 Abs. 3 WVG können neben Mitgliedern auch Nutznießer mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde wie Mitglieder zu Geldbeiträgen herangezogen werden. Nutznießer ist, wer, ohne Verbandsmitglied zu sein, als Eigentümer eines Grundstücks oder einer Anlage, als Inhaber von Bergwerkseigentum oder als Unterhaltungspflichtiger von Gewässern von dem Unternehmen des Verbands einen Vorteil hat (§ 28 Abs. 3 S. 1 WVG).

2. Der Maßstab für Verbandsbeiträge

Die Maßstäbe für Verbandsbeiträge sind in § 30 WVG geregelt. Nach § 30 Abs. 1 WVG ist der Vorteil die zentrale Bezugsgröße. Alternativ können aber auch die Leistungsabnahme oder die Schadensverhütung zur Grundlage der Beitragsbemessung gemacht werden. Darüber hinaus räumt § 30 Abs. 2 WVG dem Satzungsgeber einen weiten Spielraum für vorteilsunabhängige Veranlagungsalternativen ein.

Die Grundsätze für die Beitragsbemessung müssen in der Satzung geregelt werden, § 6 Abs. 2 Nr. 6 WVG. Dies soll gewährleisten, dass die allgemeinen gesetzlichen Bemessungsmaßstäbe für Beiträge nach §§ 28 ff. WVG auf die tatsächliche Situation des Verbandes angepasst werden.

Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 11/6764, S. 24.

Das Bestimmtheitsgebot verlangt insoweit, dass der Beitragspflichtige seine Belastung vorausberechnen können soll, was aber die Verwendung unbestimmter und auslegungsbedürftiger Tatbestandsmerkmale nicht ausschließt. Ausreichend sein soll danach etwa die grundsätzliche satzungsrechtliche Entscheidung über die Verteilung der Beitragslast nach dem Vorteilsmaßstab.

Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 6 Rn. 23 m.w.N.

Eine detaillierte Verteilungsregelung in der Satzung selbst ist nicht erforderlich. Es genügt, dass darin die grundsätzliche Bestimmung getroffen wird, nach welchen Prinzipien die Kostenaufteilung vorzunehmen ist, und deren Konkretisierung weiteren Entscheidungen der Verbandsorgane vorbehalten bleibt.

OVG Münster, Urteil vom 15.09.2004 - 20 A 3166/02 = BeckRS 2005, 30617.

Für die Festlegung des Beitragsmaßstabs reicht gemäß § 30 Abs. 1 S. 2 WVG eine annähernde Ermittlung der Vorteile und Kosten aus.

a) Der Vorteil als zentrale Bezugsgröße (§ 30 Abs. 1 WVG)

Der Beitrag der Verbandsmitglieder bemisst sich gemäß § 30 Abs. 1 S. 1 WVG nach dem Vorteil, den sie von der Aufgabe des Verbands 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.

Ob eine Beitragsbemessung auch auf Grundlage nur einer dieser Bezugsgrößen, insbesondere des Vorteils, erfolgen kann, regelt § 30 WVG nicht. Dagegen könnte das Wort "sowie" sprechen, welches eine notwendige Berücksichtigung aller drei Bezugsgrößen nahelegen könnte. Eine solche Auslegung dürfte allerdings zu eng sein. Denn wie auch in der Gesetzesbegründung ausgeführt, kann das Gesetz für den Beitrag nur einen allgemeinen Maßstab aufstellen. Bei der Vielgestaltigkeit der Verhältnisse in den einzelnen Verbänden sei nur durch Satzungsrecht eine den Einzelverhältnissen gerecht werdende Heranziehung der Mitglieder zu den Verbandslasten zu erreichen.

Gesetzesbegründung, BT-Drs. 11/6764, S. 29.

Dem Satzungsgeber wird somit ein weiter Einschätzungsspielraum eingeräumt. Es ergeben sich keine Anhaltspunkte, weshalb dieser nicht dahingehend ausgeübt werden kann, für einen Verband ausschließlich den Vorteilsmaßstab festzulegen. Dadurch, dass die grundsätzliche satzungsrechtliche Entscheidung über die Verteilung der Beitragslast nach dem Vorteilsmaßstab anerkannt wird, scheint auch in der Literatur eine Bemessung alleine nach dem Vorteilsmaßstab als möglich vorausgesetzt zu werden.

Vgl. hierzu Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 6 Rn. 23 m.w.N.

Der unbestimmte Rechtsbegriff des Vorteils kann – ausgehend vom allgemeinen Sprachgebrauch – zunächst als Besserstellung gegenüber einer ansonsten bestehenden Lage umschrieben werden. Diese Besserstellung bezieht sich auf die Leistungen, welche der fragliche Wasser- und Bodenverband erbringt (hier also die Herstellung und Bewirtschaftung von Wirtschaftswegen) – es geht also um Vergleich mit der Situation, wie die betreffenden Grundstückseigentümer ohne diese Leistungen gestellt wären. Irrelevant für den Begriff des Vorteils ist daher die Frage, ob die Beteiligten die entsprechenden Leistungen auch nach KAG oder anderen spezialgesetzlichen Beitragsregelungen zu finanzieren hätte. Anders formuliert: es kommt auf eine Besserstellung der Beteiligten durch die Verbandsleistungen und nicht auf einen Vergleich verschiedener Beitragsregimes an. Im Übrigen ist auch hier zu beachten, dass der bundesrechtliche Begriff des "Vorteils" im Sinne des WVG nicht vom Landesrecht her interpretiert werden darf.

Im oben verwendeten Sinne ist diese Definition außerdem dahingehend einzuschränken, dass in Abgrenzung zu immateriellen Vorteilen ausschließlich materielle, also wirtschaftliche Vorteile umfasst sind. Diese sind mittels einer Saldierung zu ermitteln. Ausreichend ist indes ein mittelbarer Vorteil, so dass sich dieser nicht in jedem Veranlagungszeitraum als konkret bezifferbare Vermögensmehrung oder Ersparnis niederzuschlagen braucht.

Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 28 Rn. 24-27; Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 263 f., 268.; vgl. hierzu sowie ausführlich zum Vorteilsbegriff im Sinne des WVG: Reinhardt, Die Gewässerunterhaltung und ihre Finanzierung – ein Beitrag zum wasserverbandsgesetzlichen Vorteilsbegriff, LKV 2013, 49, 54 ff.

Unter Berücksichtigung der Verbandsaufgaben nach § 2 WVG muss der Vorteil außerdem in einem Kausalzusammenhang mit diesen stehen. Sich zufällig ergebende Chancen sind daher nicht von dem Begriff umfasst. *Rapsch* nennt als Negativbeispiel die aus dem Betrieb einer Talsperre resultierende Möglichkeit, am Ufer eines Stausees eine Ausflugsgaststätte zu betreiben, wenn das Verbandsunternehmen der Trink- und Brauchwasserbeschaffung dient.

Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 266 m.w.N.

Schließlich ist der Begriff des Vorteils dahingehend einzuschränken, dass nur der Rohvorteil davon umfasst ist. Dieser ist aus dem Flächenvorteil und dem betriebswirtschaftlichen Nutzen des Mitglieds zu errechnen.

Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 267 m.w.N.

Übertragen auf einen sog. Wege- und Unterhaltungsverband, ist in der Unterhaltung von Wirtschaftswegen ein zumindest wirtschaftlicher Vorteil für Eigentümer von an diesen Wegen belegenen Grundstücken und Anlagen zu bejahen. Die Unterhaltung der Wege stellt die Eigentümer besser, als sie ohne eine solche stünden. Insbesondere bei Anlageneigentümern wird durch die bessere Erreichbarkeit der Anlagen über Wege, die der Sanierung und Unterhaltung unterliegen, ein jedenfalls betriebswirtschaftlicher Nutzen gegeben sein. Der Vorteil steht auch in einem Kausalzusammenhang mit der Aufgabe der Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen nach § 2 Nr. 3 WVG. Es ist nicht erforderlich, dass der Grundstücks- oder Anlageneigentümer den Weg auch tatsächlich nutzt, da gemäß § 8 Abs. 2 WVG die Möglichkeit der Inanspruchnahme genügt.

b) Die Leistungsabnahme als Bezugsgröße

Neben dem Begriff des Vorteils können als Bezugsgröße bei der Beitragsbemessung auch die Kosten herangezogen werden, die der Verband auf sich nimmt, um den Verbandsmitgliedern oder Nutznießern obliegende Leistungen zu erbringen. Der Aspekt der Leistungsabnahme findet sich in § 30 Abs. 1 S. 1, 2. Hs., Alt. 1 WVG. Er steht ausweislich des Wortlauts der Norm zu dem Aspekt des Vorteils in Alternativität, so dass eine dieser Bezugsgrößen als Maßstab für die Beitragsbemessung ausreicht.

Die Leistungsabnahme durch einen sog. Wege- und Unterhaltungsverband wäre dann zu bejahen, wenn dieser durch die Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen eine den Verbandsmitgliedern oder Nutznießern obliegende Leistung abnähme. Herstellung i.S.d. § 2 Nr. 3 WVG ist die erstmalige Anlage der Wege und Straßen, Unterhaltung die Aufrechterhaltung der Nutzbarkeit im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung.

Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 2 Rn. 13.

Zur Herstellung oder Unterhaltung in diesem Sinne könnten Verbandsmitglieder im Rahmen der Straßenbaulast verpflichtet sein. Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben, also Maßnahmen, um Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, um- und auszubauen, zu erweitern oder sonst zu verbessern sowie zu unterhalten (vgl. § 9 Abs. 1 S. 1 und 2 StrWG NRW). Sie umfasst damit auch die Herstellung und Unterhal-

tung im oben definierten Sinn, so dass eine Leistungsabnahme in Bezug auf die Pflichten im Rahmen der Straßenbaulast denkbar ist.

Voraussetzung dafür wäre aber, dass Verbandsmitglieder Träger der Straßenbaulast wären. Wer Träger der Straßenbaulast ist, richtet sich nach der Einteilung der öffentlichen Straßen.

Mit dem Begriff der "ländlichen Wege und Straßen" i.S.d. § 2 Nr. 3 WVG zielte der Gesetzgeber der Gesetzesbegründung zufolge u.a. auf all jene öffentlichen Straßen, die auf Grund ihrer Verkehrsbedeutung nicht zu den Bundes-, Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen gerechnet werden, z. B. öffentliche Feld- und Waldwege. Es handelt sich dabei um "sonstige öffentlichen Straßen" nach Landesrecht

Gesetzesbegründung, BT-Drs. 11/6764, S. 24. – Zur kompetenzrechtlich gebotenen Reduktion des Tatbestands siehe oben: B.III.1. Der Sache geht es hier also um die unter § 2 Nr. 3 WVG subsumierbaren beschränkt-öffentlichen Wege und Straßen, die land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen dienen.

In Nordrhein-Westfalen richtet sich die Einteilung der öffentlichen Straßen nach § 3 StrWG NRW. Wer der Träger der Straßenbaulast ist, hängt davon ab, ob es sich bei den Wirtschaftswegen um sonstige Gemeindestraßen nach § 3 Abs. 4 Nr. 3 StrWG NRW oder um sonstige öffentliche Straßen nach § 3 Abs. 5 StrWG NRW handelt. Träger der Straßenbaulast für Gemeindestraßen sind die Gemeinden (§ 47 Abs. 1 StrWG NRW), während der Träger der Straßenbaulast für die sonstigen öffentlichen Straßen und Wege in der Widmungsverfügung bestimmt wird (§ 50 Abs. 1 S. 1 StrWG NRW).

Soweit also ländliche Wege und Straßen i.S.d. § 2 Nr. 3 WVG unter die sonstigen Gemeindestraßen nach § 3 Abs. 4 Nr. 3 StrWG NRW fallen, ist die Gemeinde Träger der Straßenbaulast. Denn die sonstigen Gemeindestraßen sind alle sonstigen, nicht unter § 3 Abs. 4 S. 2 Nrn. 1 und 2 StrWG NRW fallenden Straßen und Wege, die von den Gemeinden angelegt und unterhalten werden.

Hengst/Majcherek, PdK StrWG NW, L 12 NW, Mai 2009, § 3, 5.4 und Mai 2011, § 3, 6.

Ist eine Gemeinde also, etwa als Grundstückseigentümerin (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 WVG) oder gerade in ihrer Funktion als Trägerin der Baulast für diese Verkehrsanlage (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 WVG), Mitglied in einem sog. Wege- und Unterhaltungsverband, so läge mit der Unterhaltung der Wirtschaftswegen in ihrem Gebiet eine Leistungsabnahme durch den Verband vor. Dies könnte bei der Beitragsbemessung berücksichtigt werden.

Diese Erwägungen schließen es freilich nicht aus, auch andere, nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmete Straßen in den Begriff der "ländlichen Wege und Straßen"

i.S.v. § 2 Nr. 3 WVG einzubeziehen (siehe dazu oben B.III.1.d.). In diesem Fall läge jedoch gerade keine Leistungsabnahme vor.

c) Die Schadensverhütung als Bezugsgröße

Daneben ist auch eine Berücksichtigung der Kosten möglich, die der Verband auf sich nimmt, um von den Verbandsmitgliedern oder Nutznießern ausgehenden nachteiligen Einwirkungen zu begegnen. Hier geht es also um Kosten für die Schadensverhütung, die in § 30 Abs. 1 S. 1, 2. Hs., Alt. 2 WVG als Bezugsgröße für die Beitragsbemessung vorgesehen sind. Der Begriff der Schadensverhütung knüpft an den ordnungsrechtlichen Begriff der Verhaltensverantwortlichkeit an. Abzustellen ist also auf Umfang und Intensität etwaiger schädigender Einwirkungen.

Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 30 Rn. 62;
Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 269.

Eine Schadensverhütung erfolgt im Rahmen der Straßen- und Wegeunterhaltung beispielsweise durch Maßnahmen wie die Sperrung gefährlicher Bereich oder Instandsetzungsarbeiten zur Vermeidung von Schäden der Nutzer infolge einer Schädigung des Weges.

d) Maßstäbe auf Grundlage von § 30 Abs. 2 WVG

Einen Spielraum für die Beitragsbemessung gibt § 30 Abs. 2 WVG, wonach die Satzung für bestimmte Maßnahmen die Verbandsbeiträge entsprechend den für die einzelnen Grundstücke tatsächlich entstehenden Kosten festsetzen oder allgemein einen von § 30 Abs. 1 WVG abweichenden Beitragsmaßstab festlegen kann. Letztere Möglichkeit erlaubt auch, die Beitragsbemessung unter Außerachtlassung des Vorteilsprinzips festzulegen.

Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 30 Rn. 71.

Eine Vorgehensweise nach § 30 Abs. 2 WVG empfiehlt sich, wenn Vorteile aus der Verbandstätigkeit nicht exakt zu beziffern sind. Zu berücksichtigen ist hierbei aber die Toleranzgrenze des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG, der auch bei Typisierungen zu beachten ist.

Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 30 Rn. 69;
Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 276.

Die Beitragsbemessung nach dem sog. Kostenmaßstab, wie in § 30 Abs. 2 Alt. 1 WVG vorgesehen, zielt in erster Linie auf Verbände mit Aufgaben nach § 2 Nr. 6 WVG ab. Auf einen sog. Wege- und Unterhaltungsverband dürfte dieser Maßstab schon mangels exakter Bezifferbarkeit der Kosten, die für die bzw. zum Vorteil der jeweiligen Grundstücke aufgewandt wurden, kaum anwendbar sein. Selbiges gilt für einen etwaig anzu-

setzenden Flächenmaßstab, der nicht explizit in § 30 Abs. 2 WVG genannt ist. Ein solcher knüpft an den Flächeninhalt der Grundstücke an, denen die Tätigkeit des Verbandes zu Gute kommt.

Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 30 Rn. 83.

Auch ein Beitragsmaßstab auf Grundlage eines Einheitswertes der verbandszugehörigen Grundstücke scheint weniger geeignet als das Vorteilsprinzip.

Vgl. zu den unterschiedlichen Maßstäben und den jeweiligen Bedenken vor allem im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG: Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 277 ff.

II. Umlagemaßstab nach dem KAG NRW für Straßenbaumaßnahmen und Vergleich mit dem Umlagemaßstab nach dem WVG

1. Überblick und Einordnung des Umlagemaßstabes nach dem KAG NRW

Die Umlage der Kosten von Straßenbaumaßnahmen ist im Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) vom 21. Oktober 1969 in §§ 8 f. geregelt, wobei sich § 9 auf den Sonderfall besonderer Wegebeiträge bei außergewöhnlicher Beanspruchung bezieht.

Der Sonderfall des § 9 KAG NRW spielt in der Praxis keine herausgehobene Rolle und für ihn ist Rechtsprechung praktisch nicht vorhanden,

Hamacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, November 2014, E 4 aNW NW, § 9 KAG NRW, Rn. 1,

und bleibt daher bei dem im Folgenden zu erörternden Umlagemaßstab nach dem KAG NRW außer Betracht.

Die Umlage der Kosten von Straßenbaumaßnahmen erfolgt nach dem KAG NRW anhand von Beiträgen, die durch die Gemeinden und Gemeindeverbände erhoben werden können (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 KAG NRW). Ein Verband nach dem WVG wäre also nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 1 Abs. 1 S. 1 KAG NRW nicht berechtigt, Abgaben nach diesem Gesetz zu erheben. Ausnahmsweise soll zwar auch für Dritte die Möglichkeit bestehen, selbständig Abgaben nach dem KAG NRW erheben zu können.

Vgl. Hamacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, November 2006, E 4 aNW NW, § 1 KAG NRW, Rn. 41.

Für einen sog. Wege- und Unterhaltungsverband würde dies aber in Anbetracht der wenigen anerkannten Ausnahmen jedenfalls nicht gelten.

Wie auch andere Abgaben dürfen Beiträge nur auf Grund einer Satzung erhoben werden. Diese muss den Kreis der Abgabeschuldner, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt ihrer Fälligkeit angeben (§ 2 Abs. 1 KAG NRW).

Beiträge sind nach § 8 Abs. 2 S. 1 KAG NRW Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen im Sinne des § 4 Abs. 2 KAG NRW, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen. Für dem öffentlichen Verkehr gewidmete Straßen, Wege und Plätze sollen Beiträge erhoben werden, soweit nicht das Baugesetzbuch anzuwenden ist (§ 8 Abs. 1 S. 2 KAG NRW). Festzustellen ist also zunächst, dass Straßen, Wege und Plätze als sachlicher Gegenstand beitragsfähiger Maßnahmen umfasst sind. Anders als im Erschließungsbeitragsrecht nach §§ 127 ff. BauGB können Anlagen im Straßenbaubeitragsrecht sowohl nicht straßenrechtlich öffentliche, sondern nur kraft öffentlich-rechtlicher Entschließung der Gemeinde bereitgestellte Wege, als auch nicht zum Anbau bestimmte Straßen sein. Was Anlage sein soll, muss sich aus der Beitragsatzung ergeben.

Hamacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, November 2014,
E 4 aNW NW, § 8 KAG NRW, Rn. 6.

Von § 8 KAG NRW erfasste Maßnahmen sind die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Verbesserung. Herstellung und Anschaffung haben gemeinsam, dass eine Straße neu geschaffen wird. Im Fall der Herstellung erfolgt dies durch die Gemeinde selbst, während sie im Falle der Anschaffung eine bereits hergestellte Straße erwirbt. Bei diesen beiden Maßnahmen ist das Erschließungsbeitragsrecht vorrangig, wenn eine öffentliche zum Anbau bestimmte Straße erstmalig hergestellt (§ 128 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) oder eine Straße als Erschließungsanlage übernommen (§ 128 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) wird.

Hamacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, November 2014,
E 4 aNW NW, § 8 KAG NRW, Rn. 15.

Im Hinblick auf ländliche Straßen und Wege i.S.d. § 2 Nr. 3 WVG ist freilich zu beachten, dass sich diese in aller Regel im Außenbereich nach § 35 BauGB befinden. Um unter die Erschließungsbeitragsfähigkeit nach §§ 127 ff. BauGB zu fallen, müsste im wohl allein denkbaren Fall des § 128 Abs. 2 Nr. 1 BauGB das Merkmal der Bestimmtheit zum Anbau zu bejahen sein. Der Außenbereich ist im Gegensatz zu dem Innenbereich und dem qualifiziert beplanten Bereich aber typischerweise nicht baulich oder gewerblich nutzbar, so dass es regelmäßig an diesem Merkmal fehlen dürfte. Die Bestimmung zum Anbau endet regelmäßig dort, wo die Erschließungsanlage in den Außenbereich übergeht.

Vgl. Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 12. Aufl. 2014, § 127 Rn. 19 f.; Grziwotz, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 115. EL 2014, § 127 Rn. 15m.

Demnach hat die erstmalige Herstellung im Straßenbaubeitragsrecht nur Bedeutung für ländliche Wirtschaftswege, die nicht zum Anbau bestimmt sind.

Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 7. Aufl. 2004, § 32 Rn. 11.

Die Herstellung umfasst nach der Rechtsprechung aber auch die *nachmalige* Herstellung, die in den KAG anderer Bundesländer Erneuerung genannt wird.

Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 7. Aufl. 2004, § 32 Rn. 11; vgl. Hamacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, November 2014, E 4 aNW NW, § 8 KAG NRW, Rn. 15.

Gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 KAG NRW dürfen insbesondere die Aufwendungen für Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen nicht über Ausbaubeiträge auf die Anlieger umgelegt werden. Diese Maßnahmen sind daher von der (nachmaligen) Herstellung im Sinne einer Erneuerung abzugrenzen.

Der Begriff der Herstellung setzt nicht voraus, dass die Anlage in ihrer Gesamtheit erneuert wird. Ausreichend ist es, wenn nur einzelne Teileinrichtungen (Fahrbahn, Gehweg, Radweg, Parkstreifen, Beleuchtung, Entwässerung) oder Teile einer Teileinrichtung erneuert werden. Hinsichtlich des sachlichen Umfangs betreffen die Unterhaltungsmaßnahmen zur Substanzerhaltung und die Instandsetzung die Reparatur einer abgenutzten oder beschädigten Anlage, die Erneuerung dagegen ersetzt einen wesentlichen Teil der Anlage. Hinsichtlich Umfang und Intensität der Maßnahmen stehen Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung also in einem ansteigenden Stufenverhältnis.

Hamacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, November 2014, E 4 aNW NW, § 8 KAG NRW, Rn. 15 m.w.N.; vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 52. EL 2015, § 8 Rn. 289a f.

Neben der Herstellung nennt § 8 Abs. 2 S. 1 KAG NRW in Bezug auf Straßen, Wege und Plätze die Anschaffung und Verbesserung als Maßnahmen. Die Anschaffung ist im Ausbaubeitragsrecht in der Praxis unbedeutend und soll daher nicht weiter thematisiert werden.

Vgl. Hamacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, November 2014, E 4 aNW NW, § 8 KAG NRW, Rn. 15.

Eine Verbesserung, von der die Erweiterung einen Sonderfall darstellt, liegt vor, wenn die Straße für ihre verkehrstechnische Funktion besser ausgestattet wird, als sie es – un-

geachtet möglicher Abnutzung – vorher war. Die vorteilhafte Veränderung ist unter verkehrstechnischen Gesichtspunkten zu beurteilen. Maßgebend ist also, ob der Verkehr auf der neu gestalteten Anlage zügiger, geordneter, unbehinderter oder reibungsloser abgewickelt werden kann als vorher. Somit zielt die Verbesserung nicht auf die Beseitigung von Schäden ab, sondern ist auf einen gegenüber dem ursprünglichen Zustand verkehrstechnisch besseren Zustand gerichtet.

Hamacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, November 2014,
E 4 aNW NW, § 8 KAG NRW, Rn. 18.

Im Hinblick auf die Unterhaltung oder Sanierung von Wirtschaftswegen wird es in erster Linie um die Beseitigung von Schäden gehen. Denn eine verkehrstechnische Funktion ist bei Wirtschaftswegen ohnehin nur eingeschränkt gegeben. Denkbar ist eine Verbesserung allerdings, wenn etwa bisher unbefestigte Wege oder Straßen befestigt werden und damit ein verkehrstechnisch verbesserter Zustand erreicht wird.

2. Die personelle Beitragspflicht

a) Der Anknüpfungspunkt des Grundstückseigentums

Gemäß § 8 Abs. 2 S. 2 KAG NRW werden Beiträge von den Grundstückseigentümern als Gegenleistung dafür erhoben, dass ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtungen und Anlagen i.S.d. § 4 Abs. 2 KAG NRW wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Nach dem KAG NRW ist also das Eigentum an einem Grundstück Anknüpfungspunkt für die Frage der Beitragspflicht. Hierin liegt eine Parallele zum WVG, wobei dort das Grundstückseigentum freilich nur eine Voraussetzung für die Verbandsgliedschaft ist, die ihrerseits erst die Beitragspflicht begründet. Allerdings ist in § 4 Abs. 1 Nr. 1 WVG das Grundstückseigentum im bürgerlich-rechtlichen Sinne maßgeblich.

Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 4 Rn. 4.

Grundstück im Sinne des § 8 Abs. 2 S. 2 KAG NRW ist dagegen die wirtschaftliche Einheit, das heißt jeder demselben Eigentümer gehörende Teil der Grundfläche, der selbständig genutzt werden kann, und zwar regelmäßig baulich oder gewerblich – unabhängig davon, ob dies in der Beitragssatzung so geregelt ist. Ob der Begriff des Eigentümers in der Definition der wirtschaftlichen Einheit immer nur den bürgerlich-rechtlichen Eigentümer oder auch nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b KAG NRW i.V.m. § 39 Abs. 2 Nr. 1 AO den wirtschaftlichen Eigentümer meint, hat das OVG NRW bislang offen gelassen.

Hamacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, November 2014,
E 4 aNW NW, § 8 KAG NRW, Rn. 14 m.w.N.

Mit dem Verständnis des Grundstücks als wirtschaftliche Einheit ist das OVG NRW neben dem OVG Berlin das einzige Oberverwaltungsgericht, das von einem wirtschaftlichen oder materiellen und nicht von einem formellen Grundstücksbegriff ausgeht. Anzeichen für eine Abweichung von der bisherigen Rechtsprechung sind aber nicht erkennbar.

Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 51. EL 2014, § 8 Rn. 392 ff., der sich ausdrücklich für den formellen Grundstücksbegriff ausspricht.

Auch abgesehen von diesen je nach Verständnis abweichenden Grundstücksbegriffen sind hinsichtlich der personellen Beitragspflicht Unterschiede in der Umlage der Kosten nach dem KAG NRW und dem WVG zu sehen. Dies liegt in erster Linie darin begründet, dass die Beitragspflicht nach dem WVG, wie erwähnt, nur für Verbandsmitglieder besteht. Das Grundstückseigentum ist hierbei nur ein – wenn auch wesentlicher – Anknüpfungspunkt für die Eigenschaft als Verbandsmitglied. Es reicht alleine noch nicht aus, um eine Beitragspflicht zu begründen (vgl. im Einzelnen oben I.1). Daneben kann die Beitragspflicht nach dem WVG aber auch völlig unabhängig von dem Grundstückseigentum, etwa für Anlageneigentümer oder Nutznießer, bestehen. Dies ist im Rahmen des § 8 KAG NRW nicht möglich. Fraglich ist, ob dieses Ergebnis auch im Bereich des WVG mittels Satzung erreicht werden kann, ob darin also allein die Eigentümer der anliegenden Grundstücke als Verbandsmitglieder festgelegt werden können. Dies erscheint uns ohne weiteres zulässig, wenn damit dem Gleichbehandlungsgebot angemessen Rechnung getragen wird. Gemäß § 6 Nr. 4 WVG muss die Satzung Bestimmungen über Mitgliedschaft und Mitgliederverzeichnis enthalten und kann so auch die Mitgliederstruktur festlegen.

Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 6 Rn. 19.

b) Der Anknüpfungspunkt der wirtschaftlichen Vorteile

Nach § 8 Abs. 2 S. 2 KAG NRW werden die Beiträge als Gegenleistung dafür erhoben, dass durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Auch die Beitragserhebung folgt damit dem Vorteilsprinzip.

Hamacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, November 2014, E 4 aNW NW, § 8 KAG NRW, Rn. 20.

Im Ausbaubeitragsrecht ist das im WVG generell vorgeschriebene Vorteilsrecht konkretisiert und auf einen bestimmten Vorteilsmaßstab festgelegt, der gesetzlich vorgegeben und von dem daher nicht durch gemeindliche Satzung abgewichen werden kann. Insofern ist das WVG flexibler ausgestaltet und erlaubt auch andere Maßstäbe, soweit dem Vorteilsprinzip und insbesondere dem Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit (Gleichbehandlungsgebot) Genüge getan ist.

In dem § 8 Abs. 2 Satz 2 KAG NRW vorgegebenen Rahmen sind die Beiträge gemäß § 8 Abs. 6 KAG NRW nach den Vorteilen zu bemessen.

Für die Verteilung des umlagefähigen Aufwands auf die Eigentümer der erschlossenen Grundstücke kommt es darauf an, inwieweit der Gebrauchswert der Grundstücke infolge der Gebrauchsvorteile an der ausgebauten Straße erhöht wurde. Zur Konkretisierung ist eine wertende Entscheidung des Satzungsgebers notwendig. Dieser muss sich auf Indikatoren stützen, die für den Gebrauchswert maßgebend sind, nämlich neben der Grundstücksfläche insbesondere Art und Maß der zulässigen Grundstücksnutzung.

Hamacher u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, November 2005,
E 4 aNW NW, § 8 KAG NRW, Rn. 40 m.w.N.

Auch bei der Beitragsbemessung ergeben sich Unterschiede im Vergleich zu den Regelungen des WVG. So ist durch § 8 KAG NRW ausschließlich der Vorteil als Kriterium für die Beitragsbemessung vorgesehen. Es handelt sich um eine zwingende Vorschrift, sodass ein anderer Maßstab nicht zulässig ist. Im Rahmen des WVG hingegen treten neben den Vorteilsmaßstab – alternativ – die Aspekte der Leistungsabnahme und der Schadensverhütung (s.o. I.2). Zudem ist eine vorteilsunabhängige Veranlagung vorgesehen (s.o. I.2.d)). Darüber hinaus muss der Vorteil im Sinne des WVG in einem Kausalzusammenhang mit Verbandsaufgaben nach § 2 WVG stehen, was sich wiederum aus der Tatsache ergibt, dass nur Verbandsmitglieder zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet werden können.

Bei einem Vergleich der Beitragsmaßstäbe nach dem WVG und dem KAG NRW zeigt sich, dass der Satzungsgeber im Bereich des KAG NRW deutlich eingeschränkter ist als im Bereich des WVG. Nach dem WVG kann etwa ausschließlich ein Vorteilsmaßstab angelegt werden (vgl. oben I.2.a)). Es sind aber auch andere Maßstäbe möglich, bis hin zu einem völligen Verzicht auf das Vorteilsprinzip bei der Beitragsbemessung. Nach dem KAG NRW hingegen ist der Satzungsgeber an den Vorteilsmaßstab gebunden.

Dass den Verbänden nach dem WVG ein größerer Einschätzungsspielraum zusteht, als dieser im Rahmen des KAG NRW besteht, zeigt sich auch in § 30 Abs. 1 S. 2 WVG. Danach reicht für die Festlegung des Beitragsmaßstabs eine annähernde Ermittlung der Vorteile und Kosten aus. Die Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes werden im Wasserverbandsrecht im Vergleich zum Kommunalabgabenrecht also deutlich nach unten korrigiert.

Cosack, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 30 Rn. 8, 64.

3. Vergleich des Beitragsmaßstabs nach § 8 KAG NRW mit dem Maßstab nach WVG

Wie den vorgehenden Ausführungen zu entnehmen ist, bestehen sowohl Ähnlichkeiten in den Umlagemaßstäben nach dem WVG und dem KAG NRW als auch ganz erhebli-

che Unterschiede. Letztlich ist der Beitragsmaßstab nach WVG wesentlich flexibler gestaltbar, um den Besonderheiten des Verbandsgegenstandes Rechnung tragen zu können. Der Maßstab für den Straßenausbaubeitrag ist wesentlich enger und bereits auf konkrete Anlagen und Vorteilssituationen abgestellt. Das schließt es aber nicht aus, dass der Satzungsgeber für einen Wege- und Unterhaltungsverband einen an das Straßenausbaubeitragsrecht angelehnten Beitragsmaßstab wählt. An diesen ist er im Rahmen der Vorgaben des WVG aber nicht gebunden. Es können nach WVG auch andere, dem Vorteilsprinzip und dem Gleichbehandlungsgrundsatz Rechnung tragende Maßstäbe gewählt werden, die sonstige Bevorteilte oder in anderer Weise nach § 30 WVG Beitragspflichtige erfassen. Im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz dürften aber oft vergleichbare Wertungsmaßstäbe zur Anwendung kommen und vergleichbare Kriterien bei der Beurteilung der Abgabengerechtigkeit maßgeblich sein.

Abweichungen ergeben sich vor allem beim Gegenstand der öffentlichen Leistung, für die der Beitrag erhoben wird, insbesondere im Hinblick auf die beitragspflichtigen Maßnahmen.

Beim Begriff der Herstellung fragt sich, ob dieser im Rahmen des WVG auch die nachmalige Herstellung, also Erneuerung des Weges oder von Teilen des Weges erfasst. Angesichts des weiten Begriffs der Unterhaltung, die gemäß § 2 Nr. 3 WVG ebenfalls Gegenstand eines Wasserverbands sein kann, braucht dem nicht näher nachgegangen werden. Die Wegeunterhaltung umfasst die Aufrechterhaltung der Nutzbarkeit im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung (§ 2 Nr. 3 WVG), was die Erneuerung als Maßnahme einschließt. Der Aufrechterhaltung der Funktion des Weges dienen auch Verbesserungsmaßnahmen, wenn sie hierfür erforderlich sind, also insbesondere der bisherige Ausbauzustand keine adäquate Abwicklung des Verkehrs erlaubt. Der Begriff der Unterhaltung nach WVG geht aber über die Gegenstände für die Erhebung von Ausbaubeiträgen hinaus, indem er auch die laufende Unterhaltung und die Instandsetzung umfasst. Soweit die Gründung eines Wegeunterhaltungsverbands zulässig ist (siehe B.), könnte über ihn auch die laufende Unterhaltung ländlicher Wege und deren Instandsetzung, also Reparatur auf die Verbandsmitglieder umgelegt werden, was nach kommunalem Ausbaubeitragsrecht nicht zulässig wäre.

Eine Doppelbelastung der Beitragsschuldner im Hinblick auf die von beiden Regelungsregimes erfassten Maßnahmen im Verbandsgebiet eines Wegeunterhaltungsverbands ist nicht zu befürchten. Dann wäre die Herstellung und Unterhaltung der ländlichen Wege nicht mehr Aufgabe der Kommune, sondern des Verbands. Der Aufwand für die Straßenbaumaßnahmen fällt dann nicht bei der Gemeinde, sondern bei dem Verband als einem anderen Rechtsträger an. Und nach § 8 Abs. 2 Satz 1 KAG NRW darf als Beitrag nur tatsächlich entstandener Aufwand umgelegt werden.

III. Auswirkungen der Beitragsmaßstäbe auf die Zulässigkeit eines Wegeunterhaltungsverbands

Ist die Gründung eines Wegeunterhaltungsverbands nach WVG zulässig (dazu B.), könnte dieser aus beitragsrechtlicher Sicht unzulässig sein, wenn die landesrechtlichen Regelungen zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen vorrangig und abschließend wären.

Soweit es kompetenzgemäß erlassen wurde, geht das Bundesrecht dem Landesrecht vor; das Landesrecht kann deshalb gegenüber dem Bundesrecht keine Sperrwirkungen entfalten. Aus dem gleichen Grund ist es methodisch unzulässig, die Tatbestandsmerkmale des WVG als Rechtsbegriffe des Bundesrechts vom Landesrecht her zu interpretieren und zu begrenzen. Insofern kann auch die Anwendbarkeit des KAG nicht zu einem Ausschluss des Abgabenregimes nach WVG (und der hiernach erlassenen Satzungen) führen.

Etwas anderes könnte nur gelten, wenn dieser Vorrang des Bundesrechts von Verfassung wegen relativiert wird. Zu denken wäre an das gemeindliche Selbstbestimmungsrecht in örtlichen Angelegenheiten nach Art. 28 Abs. 2 GG, das dem Entzug der Kompetenz zur Unterhaltung der ländlichen Wege und zur Erhebung der Beiträge entgegenstehen könnte. Die Gründung eines Verbands gegen den Willen der betroffenen Gemeinde könnte in dieser Hinsicht verfassungsrechtliche Fragestellungen aufwerfen, die jedoch nicht Gegenstand dieser gutachterlichen Untersuchung sind (dazu oben B.III.2.). Aus dem unterschiedlichen Beitragsmaßstab heraus ergibt sich insoweit kein Vorrang des Beitragsrechts nach KAG NRW.

Auch die grundgesetzlichen Regelungen zur Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) lassen keinen Ansatzpunkt für einen Nachrang der verbandlichen Beitragserhebung gegenüber der Erhebung von Beiträgen nach dem Landes-Kommunalabgabenrecht erkennen.

Dem steht auch nicht entgegen, dass die Regelung des § 2 WVG unter dem Vorbehalt abweichender landesrechtlicher Regelungen steht und damit den Ländern ein Mitgestaltungsrecht zusteht. Danach können die Länder,

"die Aufgaben durch Landesrecht abweichend regeln, d. h. es können bestimmte Aufgaben den Wasser- und Bodenverbänden entzogen werden, aber ihnen auch weitere Aufgaben übertragen werden."

BT-Drs. 11/6764, S. 24; strittig, vgl. Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 2 Rn. 1.

Die Aufzählung der Verbandsgegenstände in § 2 WVG ist demzufolge nicht abschließend, sondern der Erweiterung und Beschränkung durch landesgesetzliche Bestimmungen

gen zugänglich. Abschließend ist hingegen der sich aus der Zusammenschau von WVG und Landesausführungsgesetz ergebende Aufgabenkatalog.

Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 2 Rn. 1.

Weder das Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz - WVG) vom 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 405) im Lande Nordrhein-Westfalen (NRW AGWVG) noch das KAG NRW sehen eine solche Entziehung der in § 2 Nr. 3 WVG genannten Aufgaben im Hinblick auf die Beitragserhebung vor.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass die Abweichungen des Beitragsmaßstabs bei der Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG NRW gegenüber dem Maßstab zur Erhebung von Verbandsbeiträgen nach WVG keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Errichtung eines Wegeunterhaltungsverbands haben.

IV. Ergebnis zu Frage 2

Für einen sog. Wege- und Unterhaltungsverband – dessen Zulässigkeit der Errichtung nach den unter B. entwickelten Maßstäben unterstellt – gilt der Umlagemaßstab nach dem WVG. Dieser unterscheidet sich in mehreren unter II.3 zusammengefassten Punkten von demjenigen des KAG NRW. Auswirkungen auf die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit der Pflichtenübertragung auf einen sog. Wege- und Unterhaltungsverband ergeben sich hieraus indes nicht.

D. Verhältnismäßigkeit der Zwangsmitgliedschaft

"Bei der Errichtung eines Wasser- und Bodenverbandes nach dem WVG werden gemäß § 9 i. V. m. § 7 Nr. 3 WVG außerdem diejenigen Beteiligten, die der Mitgliedschaft nicht zugestimmt haben, zwangsweise zur Mitgliedschaft herangezogen. Sollte die Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes nach § 2 Nr. 3 WVG nach den Antworten zu 1. und 2. zulässig sein, stellt sich die Frage, ob der vorliegende Anlass für eine Verbandsgründung das hierfür erforderliche öffentliche Interesse rechtfertigt."

I. Rechtliche Vorgaben für eine Zwangsmitgliedschaft

1. Regelungen des WVG

§ 9 Satz 1 WVG bestimmt, dass Beteiligte, die der Errichtung des Wasser- und Bodenverbandes nicht zugestimmt haben, auch gegen ihren Willen als Verbandsmitglieder heranzuziehen sind; ergänzend hierzu regelt § 23 Abs. 2 WVG die Einbeziehung in einen bereits bestehenden Verband. Sofern die Voraussetzungen von § 9 Satz 1 WVG erfüllt sind, müssen die entsprechenden Personen zur Mitgliedschaft herangezogen wer-

den – gemäß § 9 Satz 1 WVG handelt es sich hierbei um eine gebundene Entscheidung ("sind ... heranzuziehen").

Hasche/Klein, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 9 Rn. 8.

§ 9 Satz 2 WVG eröffnet der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, in "besonders gelagerten Einzelfällen" von der Heranziehung abzusehen, wenn dadurch die Erfüllung der Verbandsaufgaben nicht beeinträchtigt wird. In den Gesetzesmaterialien wurde als Grund für eine solche umfassende Pflicht zur Heranziehung die Funktionsfähigkeit des Verbandes genannt.

BT-Drs. 11/6764, S. 25.

Entscheidendes Tatbestandsmerkmal von § 9 Satz 1 WVG ist dabei der Begriff des "Beteiligten", den § 8 i. V. m. § 4 WVG definiert. Zu diesen Beteiligten im Sinne von § 8 WVG zählen Personen, die gemäß § 4 WVG Verbandsmitglieder sein können und mindestens eines der folgenden Merkmale erfüllen:

- Erlangung eines Vorteils aus der Durchführung der Verbandsaufgabe (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WVG);
- Stellung als Eigentümer oder Erbbauberechtigter einer Anlage oder eines Grundstücks, von denen nachteilige Einwirkungen auf das Verbandsunternehmen ausgehen oder zu erwarten sind (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WVG);
- Pflicht zur Duldung von Maßnahmen des Verbandes (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WVG).

Im Hinblick auf die Heranziehung zur Zwangsmitgliedschaft entfalten diese Tatbestände zugleich eine legitimierende als auch eine begrenzende Wirkung: Zur Mitgliedschaft im Wasser- und Bodenverband sind Grundstückseigentümer und sonstige Betroffene (nur) insoweit heranzuziehen, wie die konkrete Person eines der genannten Merkmale erfüllt.

Hinzu kommt weiterhin, dass eine Zwangsmitgliedschaft nur dann rechtmäßig sein kann, wenn auch der Verband als solcher rechtmäßig ist. Dies setzt voraus, dass der Verband zulässige Aufgaben wahrnimmt – hierzu ist auf die Ausführungen zum ersten Fragenkomplex zu verweisen (siehe B.). Erforderlich ist außerdem, dass der Verband sowohl dem öffentlichen Interesse als auch dem Nutzen seiner Mitglieder dient (§ 1 Abs. 2 Satz 1 WVG). Ein Verband, der ausschließlich im öffentlichen Interesse tätig sein soll, ist somit ebenso ausgeschlossen wie ein Verband, der lediglich Interessen seiner Mitglieder verfolgt.

Klüppel, LKV 1991, 125, 127.

2. Grundrechtliche Anforderungen

a) Vorbemerkung zum Prüfungsmaßstab

Die Möglichkeit der Zwangsmitgliedschaft in Wasser- und Bodenverbänden, die § 9 WVG unter den oben genannten Voraussetzungen vorsieht, stellt sich aufgrund ihrer belastenden Wirkungen als Grundrechtseingriff dar und ist daher – insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit – an den Grundrechten zu messen. Dies gilt freilich nur, soweit es sich bei den herangezogenen Personen um Rechtssubjekte des Privatrechts handelt; der von § 9 WVG ebenfalls abgedeckte Fall der Zwangsmitgliedschaft einer Gemeinde,

vgl. Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 93,

ist anhand von Art. 28 Abs. 2 GG zu prüfen (dazu nachstehend: 3.).

Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Zwangsmitgliedschaft in einem öffentlich-rechtlichen Verband, da Wasser- und Bodenverbände gemäß § 1 Abs. 1 WVG als Körperschaften des öffentlichen Rechts errichtet werden. Welches Grundrecht bei der Pflichtmitgliedschaft eines Privaten in einem öffentlich-rechtlichen Verband einschlägig erscheint, ist bislang umstritten. Während ein beträchtlicher Teil der Rechtslehre unter dem Gesichtspunkt der negativen Vereinigungsfreiheit Art. 9 GG für anwendbar hält,

so Höfling, in: Sachs, GG, 7. Aufl., 2014, Art. 9 Rn. 25; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl., 2015, Art. 9 Rn. 90,

geht das BVerfG in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass im Hinblick auf die Zwangsmitgliedschaft selbst nur die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG eingreift.

BVerfGE 10, 89, 102; 38, 281, 297 f.; BVerfG, NVwZ 2002, 335, 336; BVerfGK 10, 66, 75 f.; aus der fachgerichtlichen Rechtsprechung ebenso BVerwGE 107, 169, 172 f.

Begründet wird dies mit der Spiegelbildlichkeit von positiver und negativer Vereinigungsfreiheit: Wenn positiv nur die Gründung von privatrechtlichen Vereinigungen geschützt wird (was unstreitig ist), so könne auch umgekehrt die negative Vereinigungsfreiheit nur vor der Zwangsmitgliedschaft in privatrechtlichen Vereinigungen schützen; der Begriff der "*Vereinigung*" im Sinne von Art. 9 GG sei – wie jedes grundrechtliche Tatbestandsmerkmal – in der positiven wie in der negativen Dimension des Freiheitsrechts gleich zu verstehen.

Folgt man der – rechtsdogmatisch überzeugenden – Ansicht des BVerfG, beschränkt sich die verfassungsrechtliche Prüfung der Zwangsmitgliedschaft eines Privaten im Wasser- und Bodenverband auf die Vereinbarkeit mit der allgemeinen Handlungsfrei-

heit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG und läuft – angesichts der Schranke des einfachen Gesetzesvorbehalts – in der Regel auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung hinaus.

b) Grundrechtliche Bewertung der aus der Zwangsmitgliedschaft folgenden Pflichten

Von der Zwangsmitgliedschaft selbst sind die hieraus sich ergebenden Pflichten des Mitglieds zu unterscheiden, die zunächst einmal als selbständige Grundrechtseingriffe zu würdigen sind.

Höfling, in: Sachs, GG, 7. Aufl., 2014, Art. 9 Rn. 25.

Dies gilt insbesondere für die zu entrichtenden Mitgliedsbeiträge oder Pflichten zur Benutzung von Verbandseinrichtungen. Zu messen sind derartige Pflichten an den thematisch einschlägigen Freiheitsgrundrechten.

Höfling, in: Sachs, GG, 7. Aufl., 2014, Art. 9 Rn. 25.

Sofern eine solche Pflicht in die freie Berufsausübung (beispielsweise der Landwirte) eingreift, wäre sie an Art. 12 GG zu messen; sofern Eigentum in Anspruch genommen wird, ergibt sich der Prüfungsmaßstab aus Art. 14 GG. Hierfür gelten die gewöhnlichen Maßstäbe.

Ungeachtet dessen, dass es sich um selbständige Grundrechteingriffe handelt, wirkt das Gewicht dieser Belastungen auf die Verhältnismäßigkeit der Verbandsmitgliedschaft zurück. Sofern ein Verband seine Funktion nur dann erfüllen kann, wenn seinen Mitgliedern entsprechende Pflichten auferlegt werden, lässt sich auch die Verhältnismäßigkeit der Verbandsmitgliedschaft nicht abstrakt prüfen. Wenn entsprechende Pflichten unverhältnismäßig stark in das Eigentum oder in die Berufsfreiheit eingreifen, kann auch die Verbandsmitgliedschaft selbst nicht als verhältnismäßig erscheinen. Lediglich dann, wenn es sich um Pflichten handelt, die für die Funktionsfähigkeit des Verbandes nicht unmittelbar relevant sind, lassen sich die Verbandsmitgliedschaft einerseits und die damit verbundenen Pflichten andererseits grundrechtlich getrennt würdigen.

c) Aussagen der Rechtsprechung zur Verhältnismäßigkeit der Zwangsmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Verbänden

Zur Frage, unter welchen Voraussetzungen die Zwangsmitgliedschaft eines Privaten in öffentlich-rechtlichen Verbänden als verhältnismäßig eingestuft werden kann, liegt zwar eine umfangreiche Rechtsprechung vor; angesichts der Verschiedenartigkeit der entsprechenden Verbände lassen sich die hierin zu findenden Aussagen jedoch nicht ohne weiteres verallgemeinern. Zur Zwangsmitgliedschaft von Privaten in Wasser- und Bodenverbänden hatte das BVerfG zum ersten und bislang einzigen Mal in seiner Entscheidung zum "Großen Erftverband" aus dem Jahr 1959 umfassend Stellung genommen.

BVerfGE 10, 89.

Neben dem gesellschaftlichen Wandel, der seither (insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung des Umweltschutzes) stattgefunden hat, ist insbesondere zu beachten, dass sich die Ausführungen des BVerfG auf die Rechtslage nach dem damals geltenden WVG a.F. und der 1. WVVO bezogen. Die Kernaussagen über die Verhältnismäßigkeit der Zwangsmitgliedschaft in einem solchen Verband werden indes weiterhin als gültig betrachtet.

Zu diesen Kernaussagen gehört zunächst die Feststellung, dass die Zwangsmitgliedschaft in einem Wasser- und Bodenverband als solche verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig ist.

Hasche/Klein, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 9 Rn. 8 m.w.N.

Dies gilt freilich nur, wenn der entsprechende Wasser- und Bodenverband seinerseits legitime öffentliche Aufgaben wahrnimmt.

BVerfGE 10, 89, 102; 10, 354, 363; 15, 235, 241; 38, 281, 299.

Damit sind jene Aufgaben gemeint, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber so geartet sind, dass sie weder im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss.

BVerfG, NJW 1975, 1265.

Hierbei billigt das BVerfG dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum zu.

BVerfGE 10, 89, 102; BVerfG, NJW 1975, 1265.

Insbesondere obliegt es dem Gesetzgeber zu entscheiden, welche öffentlichen Aufgaben nicht durch eigene Behörden des Staates, sondern durch besondere öffentlich-rechtliche Anstalten oder Körperschaften erfüllt werden sollen.

BVerfGE 10, 89, 102.

Ob die Wahl der Organisationsform zweckmäßig oder notwendig war, wird vom BVerfG nicht geprüft.

BVerfGE 10, 89, 102.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG erscheint es zulässig, in einem Wasser- und Bodenverband Mitglieder mit verschiedenen Interessen zu vereinigen, es sei denn, dass ein Ausgleich der Interessen auf diesem Weg offensichtlich nicht erreicht werden kann.

BVerfGE 10, 89, 103.

Schutzwürdige Interessen der Verbandsmitglieder dürfen dabei nicht willkürlich vernachlässigt werden.

BVerfGE 10, 89, 103.

3. Anforderungen aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Ein Sonderproblem ergibt sich dort, wo in einen Wasser- und Bodenverband kommunale Gebietskörperschaften gegen ihren Willen einbezogen werden sollen. Der Wortlaut der einschlägigen Vorschriften (§§ 9, 8 WVG i.V.m. § 4 WVG) lässt diese Möglichkeit zu. Auch in der Literatur wird eine solche Zwangsmitgliedschaft von Gemeinden und Gemeindeverbänden für denkbar gehalten. In Betracht kommt diese insbesondere dort, die Kommunen in erheblichem Umfang selbst Eigentümer der Wege sind,

Vgl. Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993, Rn. 91.

Die Zwangsmitgliedschaft einer Kommune stellt einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG dar; nicht anwendbar sind demgegenüber Grundrechte.

BVerfGE 45, 63, 78 ff.; 61, 82, 102 ff.; BVerfG, NVwZ 2008, 778 f.

Das Gewicht dieses Eingriffs hängt wiederum vom Inhalt der Pflichten ab, die sich an die Mitgliedschaft knüpfen. Je nachdem, welche Aufgaben der Verband wahrnehmen soll, können durch die Zwangsmitgliedschaft verschiedene Gemeindehoheiten tangiert sein – insbesondere die Planungshoheit, die Organisationshoheit oder die Finanzhoheit. Auch hier bedarf es eines Rechtfertigungsgrundes, der diese Beeinträchtigungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aufwiegt.

II. Zur Zwangsmitgliedschaft in einem (reinen) Wirtschaftswegeverband

1. Die Bewirtschaftung ländlicher Wege als legitime Verbandsaufgabe

Die Zwangsmitgliedschaft in einem Verband nach WVG kann nur dann verhältnismäßig sein, wenn dieser Verband Aufgaben erfüllt, die ihrem Gewicht nach eine solche Einbeziehung rechtfertigen. Hierbei muss es sich zunächst um Aufgaben handeln, die mit der Rechtsordnung – insbesondere der Kompetenzordnung – im Einklang stehen. In den Ausführungen zum ersten Fragenkomplex wurde herausgestellt, dass die Bewirtschaftung ländlicher Wege als alleinige Aufgabe eines Wasser- und Bodenverbandes dann in Betracht kommt, wenn diese Wege land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken dienen. Auch wurde gezeigt, dass umfangreiche Planungsaufgaben im Hinblick auf derartige Wege wegen des hiermit verbundenen Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie und des Erfordernisses einer gesetzlichen Regelung nach geltendem

WVG keine zulässige Aufgabe eines solchen Verbandes bilden können (siehe oben B.III.2. und B.V.3.). Diese Beschränkungen sind im Folgenden zu beachten, wenn zur Zulässigkeit und zu den Grenzen einer Zwangsmitgliedschaft in einem reinen Wirtschaftswegeverband Stellung genommen wird.

Durch die Aufnahme der Nr. 3 ("Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen") in § 2 WVG reiht der Gesetzgeber dieses Ziel gleichrangig in den Katalog möglicher Verbandsaufgaben ein. Er eröffnet somit die Möglichkeit, dass auch von Amts wegen Verbände gegründet werden können, die allein diesem Zweck dienen; gleiches gilt für die Heranziehung von Mitgliedern gegen deren Willen. Um dieses Ergebnis zu vermeiden, hätte es einer Einschränkung innerhalb der §§ 7 ff. WVG bedurft, wonach für einzelne Aufgabenbereiche Sonderregeln bei der Errichtung des Verbandes und der Rekrutierung der Mitglieder gelten; derartige einschränkende Sonderregeln existieren jedoch nicht. Somit geht der Gesetzgeber davon aus, dass grundsätzlich auch die Aufgabe aus § 2 Nr. 3 WVG eine Gründung von Amts wegen bzw. eine Zwangsmitgliedschaft rechtfertigen kann.

Diese Annahme des Gesetzgebers ist von seinem Ermessen, welches das BVerfG in seiner Entscheidung zum "*Großen Erftverband*" stark betont hat,

BVerfGE 10, 89, 102,

umfasst. Die Bereitstellung und Unterhaltung von ländlichen Straßen und Wegen liegt jedenfalls dort im öffentlichen Interesse, wo sie der Land- oder Forstwirtschaft dienen. Dass ein solches öffentliches Interesse an einer leistungsfähigen Land- und Forstwirtschaft existiert, lässt sich mittelbar aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG ableiten, der von einer "*Förderung*" der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und von einer "*Sicherung*" der Ernährung spricht.

Zum Problem, inwieweit sich aus Kompetenznormen materielle Aussagen über bestimmte Staatsaufgaben herleiten lassen, vgl. Degenhart, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 70 ff.

Für ein öffentliches Interesse an der Herstellung und Unterhaltung des Wirtschaftswegenetzes spricht dabei zunächst, dass nur die Anlage von Wirtschaftswegen einen umfassenden Zugang zu landwirtschaftlich nutzbaren Flächen gewährleisten kann. Soweit jene Flächen dem Anbau von Nutzpflanzen dienen, ist es zwingend erforderlich, dass diese sich mit entsprechenden schweren Fahrzeugen und Landmaschinen anfahren lassen (wie z.B. von Traktoren mit Zubehör, Erntemaschinen, Mähreschern, LKW mit Anhänger usw.). Vergleichbares gilt für Weideflächen zur Viehzucht – diese müssen zumindest für Geländefahrzeuge zugänglich sein. Auch zur Bewirtschaftung von Forstflächen ist ein entsprechendes Wegenetz unverzichtbar, das von LKW, Geländewagen

und Spezialfahrzeugen – insbesondere zur Begutachtung, zur Gewinnung und zum Abtransport des Holzes – genutzt werden kann.

Straßen, die dem allgemeinen Verkehr gewidmet sind, können diese Funktionen nur in geringem Umfang erfüllen. Der Grund hierfür ist zum einen, dass die entsprechenden Feld- oder Forstareale durch das überörtliche Straßennetz angesichts seiner weitmaschigen Beschaffenheit allenfalls punktuell erschlossen werden. Auch eignen sich Straßen, die dem allgemeinen Verkehr gewidmet sind, nur eingeschränkt zur Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, da die intensive Nutzung allgemeiner Verkehrsflächen durch landwirtschaftliche Maschinen (wie z.B. Mährescher oder Traktoren) die Sicherheit und Leichtigkeit des allgemeinen Straßenverkehrs beeinträchtigt. Insofern entspricht es einem öffentlichen Interesse, diese Nutzung öffentlicher Straßen auf ein mindestnotwendiges Maß zu reduzieren.

Für ein öffentliches Interesse an der Herstellung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen sprechen folglich sowohl das Bedürfnis nach einer leistungsfähigen Land- und Forstwirtschaft, die auf ein Mindestmaß an entsprechender Infrastruktur angewiesen erscheint, als auch das Bestreben nach einer Entlastung des allgemeinen Straßenverkehrs im Hinblick auf eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung öffentlicher Verkehrsflächen.

2. Grundrechtskonforme Ausgestaltung der Zwangsmitgliedschaft

Indem auch im Falle eines (reinen) Wirtschaftswegeverbandes die Heranziehung von Mitgliedern gegen deren Willen grundsätzlich zulässig ist, sofern ein öffentliches Interesse (wie vorstehend dargelegt) vorliegt, kommt es im Einzelfall darauf an, diese Zwangsmitgliedschaft so zu gestalten, dass sie den Kriterien der Verhältnismäßigkeit genügt. Mit anderen Worten: Die Tatbestandsmerkmale der Zwangsmitgliedschaft gemäß § 9 i.V.m. § 8 WVG müssen so ausgelegt und angewandt werden, dass die Einbeziehung privater Betroffener im Hinblick auf den damit verbundenen Grundrechtseingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Hierbei stellt sich zunächst die Frage, in welchem Verhältnis Zwangsgründung und Zwangsmitgliedschaft zur freiwilligen Mitgliedschaft stehen (dazu nachstehend: a.). Weitere relevante Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeitsprüfung bilden die Auswahl der heranzuziehenden Mitglieder (dazu nachstehend: a), die Höhe der finanziellen Belastung und der Umfang sonstiger Nachteile, die sich an die Mitgliedschaft knüpfen (dazu nachstehend: c sowie eine hinreichende Rücksichtnahme auf Härtefälle (dazu nachstehend: d)).

a) Vorrang der freiwilligen Verbandsgründung

Nach dem Wortlaut von §§ 9, 10 WVG besteht im Hinblick auf die Zwangsmitgliedschaft und die Verbandsrichtung von Amts wegen kein Vorrang der freiwilligen

Gründung. Weder ist dem Gesetz zu entnehmen, dass eine Errichtung von Amts wegen nur dann in Betracht kommt, wenn zuvor eine freiwillige Gründung trotz des bestehenden öffentlichen Interesses erfolglos versucht worden ist (Subsidiarität), noch lässt sich den Regelungen entnehmen, dass der Einsatz dieser Instrumente sonstigen erhöhten Rechtfertigungsanforderungen unterliegt, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen von §§ 9, 10 WVG erfüllt sind.

Fraglich ist jedoch, ob sich derartige Anforderungen unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergeben. Bedarf es also für Zwangsmitgliedschaften bzw. Gründung von Amts wegen eines besonderen Sachgrundes, der über die tatbestandlichen Anforderungen des Gesetzes hinausreicht? Bezüglich einer Zwangsmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Verbänden spricht das BVerfG davon, dass "im Hinblick auf die grundsätzliche Freiheitsvermutung des Art. 2 Abs. 1 GG und auf den aus Art. 9 Abs. 1 GG zu folgernden Vorrang der freien Verbandsbildung die Notwendigkeit der Errichtung" von öffentlich-rechtlichen Körperschaften sorgfältig geprüft werden müsse. Dem einzelnen erwachse "aus Art. 2 Abs. 1 GG das Recht, nicht durch Zwangsmitgliedschaft von 'unnötigen' Körperschaften in Anspruch genommen zu werden".

BVerfG, NJW 1975, 1265; vgl. auch BVerwG, NJW 1998, 3510, 3511.

Insbesondere bei "echter Konkurrenz der solchen Körperschaften zugeordneten Aufgaben mit solchen, die von frei gegründeten Vereinigungen ebensogut erfüllt werden können, kann der in der Pflichtmitgliedschaft liegende Eingriff in die Freiheit des Einzelnen sich als übermäßig, weil nicht unbedingt erforderlich, und deshalb als verfassungswidrig erweisen."

BVerfG, NJW 1975, 1266.

Im vorliegenden Fall ergibt sich hieraus seitens der Gemeinden und der Aufsichtsbehörden die Pflicht, im Einzelfall sorgfältig zu prüfen und zu dokumentieren, inwieweit ein Bedürfnis zur zwangsweise erfolgenden Heranziehung von Mitgliedern bzw. zur Verbandsgründung von Amts wegen besteht. Hierbei ist jedoch der Beurteilungsspielraum zu beachten, den das BVerfG den Entscheidungsträgern eingeräumt hat. Die Gründung eines Wasser- und Bodenverbandes zur Herrichtung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen wäre jedenfalls dann unzulässig, wenn die Bewirtschaftung dieser Straßen und Wege von vornherein keine (finanziellen oder sonstigen) Schwierigkeiten bereitet, welche eine solche Verbandsgründung erforderlich machen. Gleiches gilt, wenn eine freiwillige Verbandsgründung bzw. eine Mitgliedschaft sämtlicher Beteiligter auf freiwilliger Basis Aussichten auf Erfolg hat.

Demgegenüber kann der bloße Verzicht auf eine Gründung des Verbandes (zugunsten einer Unterhaltung der Wege aus eigenen Mitteln der Gemeinde) nicht pauschal als ein milderes Mittel angesehen werden, das die Verbandsgründung bzw. die Zwangsmitgliedschaft unzulässig macht. Es entspricht der gewöhnlichen Funktionslogik der öffentlichen Gewalt, dass diese von dem ihr gesetzlich eingeräumten Handlungsinstrumentarium Gebrauch machen darf, soweit das öffentliche Interesse dies fordert. Die Unverhältnismäßigkeit von Zwangsmitgliedschaften und damit einhergehenden Zahlungspflichten lässt sich insofern nicht allein mit einer Verschlechterung gegenüber dem Status quo ante begründen: dass mit politischen Gestaltungsspielräumen auf kommunaler und auf staatlicher Ebene Verschlechterungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen einhergehen können, ist im demokratischen Staat der Normalfall und verfassungsrechtlich gewollt. Dies muss auch für die Gründung öffentlich-rechtlichen Zwangsverbänden gelten, wenn ein verfassungskonformes Gesetz die Möglichkeit dazu eröffnet. Demzufolge kann auch die Zwangsmitgliedschaft in einem Wasser- und Bodenverband, der allein zur Bewirtschaftung von ländlichen Straßen und Wegen gegründet wird, erforderlich sein.

b) Auswahl des Personenkreises

Zur Zwangsmitgliedschaft in einem Wirtschaftswegeverband können gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 1 WVG insbesondere diejenigen Grundstückseigentümer und Erbbauberechtigten herangezogen werden, die durch die Ausführung der Verbandsaufgaben – hier also durch die Herstellung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen – einen Vorteil erlangen. Zu diesem Personenkreis gehören in erster Linie die Eigentümer land- oder forstwirtschaftlich genutzter Grundstücke, welche durch die entsprechenden Wirtschaftswege zugänglich gemacht werden. Ob das Grundstück tatsächlich land- bzw. forstwirtschaftlich genutzt wird, ist demgegenüber nicht relevant – der für eine Zwangsmitgliedschaft ausreichende Vorteil ist bereits darin zu sehen, dass eine solche Nutzung durch die Herstellung der Wege möglich erscheint. Dies bedeutet zugleich, dass es an einem Vorteil im Sinne von § 8 Abs. 1 Nr. 1 WVG fehlt, wenn das Grundstück aufgrund seiner Beschaffenheit bei objektiver Betrachtung von vornherein nicht wirtschaftlich genutzt werden kann (wie zum Beispiel ein Steilhanggrundstück).

Zu beachten ist dabei, dass sich der mögliche Vorteil, der sich aus der Bewirtschaftung des Weges ergeben muss, nicht auf land- oder forstwirtschaftliche Zusammenhänge beschränkt. So kann es durchaus sein, dass ein überwiegend land- oder forstwirtschaftlich genutzter Wirtschaftsweg auch anderen Grundstückseigentümern Vorteile verschafft (dies beispielsweise, wenn über den entsprechenden Wirtschaftsweg auch ein der Erholung dienender Park oder Garten erreicht werden kann) – auch solche Personen lassen sich unter § 8 Abs. 1 Nr. 1 WVG subsumieren.

§ 9 Satz 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 Nr. 3 WVG erlaubt weiterhin die Heranziehung von Beteiligten – in der Regel also Grundstückseigentümern –, die Maßnahmen des Verbands zu dulden haben. Im Hinblick auf die Herstellung und Unterhaltung von Wirtschaftswegen ist dabei an die Eigentümer der Weggrundstücke zu denken, denen die Duldung von Sanierungs- und Ausbaumaßnahmen abverlangt wird. Nachdem in den letzten Jahrzehnten in erheblichem Umfang Flurbereinigungsmaßnahmen stattgefunden haben, dürfte die Bedeutung dieses Tatbestandes gering sein.

c) Umfang der Pflichten und Nachteile aus der Verbandsmitgliedschaft

Sofern die bislang untersuchten Kriterien einer Zwangsmitgliedschaft erfüllt sind, kommt es für die Verhältnismäßigkeit auf die konkreten Verpflichtungen an, die an die Mitgliedschaft geknüpft sind. Diese sind zu den Vorteilen, die dem Grundstückseigentümer durch die Tätigkeit des Verbandes erwachsen, ins Verhältnis zu setzen. Hasche/Klein, in: Reinhardt/Hasche (Hrsg.), WVG, 1. Aufl. 2011, § 9 Rn. 6.

Die Verpflichtungen, die hierbei im Falle eines Wirtschaftswegeverbandes zu betrachten sind, bestehen in erster Linie in der Pflicht zur Beitragszahlung.

Soweit es verstärkt zu einer Gründung von Wasser- und Bodenverbänden zur Unterhaltung von Wirtschaftswegen kommt, ist anzunehmen, dass sich in der Rechtsprechung detaillierte Maßstäbe etablieren, anhand derer das Verhältnis der Beitragshöhe zu den Vorteilen aus der Verbandstätigkeit kontrolliert wird. Dass diese Entwicklung zu Kasuistik und damit auch zu Rechtsunsicherheit führt, ist nicht auszuschließen. Das gilt umso mehr, als die gesetzlichen Vorgaben zur Beitragsbemessung nach WVG weniger präzise sind als diejenigen nach KAG (siehe dazu oben C.). Dies ist seitens der Gemeinden zu beachten, wenn sie beabsichtigen, Verbände zur Bewirtschaftung von ländlichen Straßen und Wegen nach WVG zu gründen, die entsprechende Beiträge erheben.

Da der Umlagemaßstab nach WVG weniger streng als derjenige nach KAG ist, wird es nicht ohne weiteres möglich sein, sich hierzu an den Aussagen zum KAG zu orientieren. Allein aus dem Umstand, dass nach WVG in weitergehendem Umfang Beiträge eingefordert werden können als nach KAG, lässt sich freilich kein generelles Argument gegen die Angemessenheit entsprechender Beiträge gewinnen – die beitragsrechtlichen Regelungsregime von KAG und WVG sind insofern unabhängig voneinander zu bewerten. Eine Vermutung dafür, dass der jeweils höhere bzw. weiterreichende Abgabensatz unangemessen erscheint, existiert – wie auch sonst im Abgabenrecht – als solcher nicht.

- d) Die Darstellung und Bewertung möglicher Berechnungskriterien liegt außerhalb des Gutachtauftrags. Anwendung der Ausnahmeklausel (§ 9 Satz 2 WVG)

Zur verhältnismäßigen Anwendung der Bestimmungen über die Zwangsmitgliedschaft kann insbesondere die Ausnahmeklausel beitragen, die in § 9 Satz 2 WVG zu finden ist. Obgleich der Wortlaut nicht ausdrücklich von "*Härtefällen*" oder dgl. spricht, so wird diese Vorschrift in der Literatur als "*eine Art Härteklausel*" verstanden.

Hasche/Klein, in: Reinhardt/Hasche, WVG, 1. Aufl. 2011, § 9 Rn. 10.

Die Möglichkeit einer solchen Ausnahme, die im Ermessen der Aufsichtsbehörde liegt, steht in einem Spannungsverhältnis zu dem Anspruch von § 9 Satz 1 WVG, möglichst sämtliche Beteiligte zur Verbandsmitgliedschaft heranzuziehen. Die Verpflichtung dazu, jene Lasten gerecht zu verteilen, die sich aus der Herstellung und Unterhaltung der Wirtschaftswege ergeben, ist letztlich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abzuleiten, der eine willkürliche Besserstellung einzelner Beteiligter verbietet. Hieraus ist zu schlussfolgern, dass Ausnahmen von einer Heranziehung nach § 9 WVG nur dann in Betracht kommen, wenn ein sachlicher Grund vorliegt, der seinem Gewicht nach eine solche Ausnahme rechtfertigen kann. Auch dürfen durch die Ausnahme Verbandsaufgaben nicht beeinträchtigt werden.

III. Ergebnis zu Frage 3

Eine Zwangsmitgliedschaft in Wasser- und Bodenverbänden, die ausschließlich der Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen dienen, kann unter der Voraussetzung verhältnismäßig sein, dass ein entsprechendes Bedürfnis nachweisbar ist. Hierfür bedarf es der sorgfältigen Interessenabwägung, die für den konkreten Einzelfall stattzufinden hat. Welche Maßstäbe seitens der Gerichte angelegt werden, ist derzeit offen.

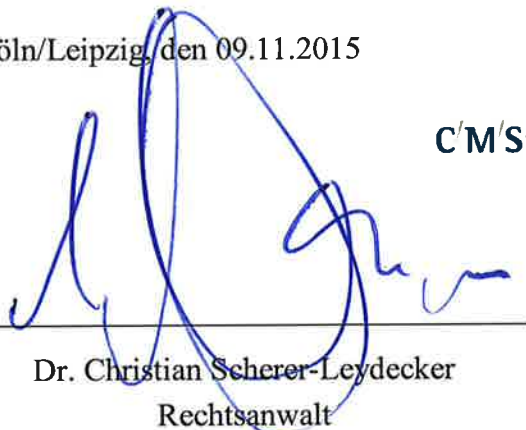
E. Zusammenfassung der Ergebnisse

- I. Die Errichtung eines Wasser- und Bodenverbandes, dessen Aufgabe gemäß § 2 Nr. 3 WVG ausschließlich in der Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen besteht, ist zulässig, sofern es sich dabei um Straßen und Wege handelt, die überwiegend land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken dienen. Aus straßenrechtlicher Sicht kann es sich hierbei entweder um nicht-öffentliche oder um sog. beschränkt-öffentliche Straßen und Wege handeln. Auf § 2 Nr. 12 WVG kommt es dabei nicht an. Die Entwicklung und Umsetzung eines Konzepts zur Neuordnung der ländlichen Wege und Straßen wird von § 12 Nr. 12 WVG nicht erfasst.
- II. Für einen sog. Wege- und Unterhaltungsverband gilt der Umlagemaßstab nach dem WVG. Dieser unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von demjenigen des KAG

NRW. Auswirkungen auf die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit der Pflichtenübertragung auf einen sog. Wege- und Unterhaltungsverband ergeben sich hieraus indes nicht.

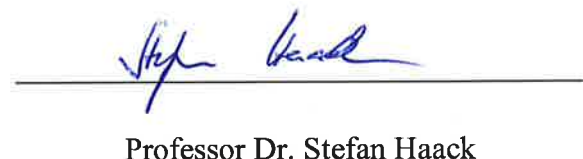
- III. Eine Zwangsmitgliedschaft in Wasser- und Bodenverbänden, die ausschließlich der Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen dienen, kann unter der Voraussetzung verhältnismäßig sein, dass ein entsprechendes Bedürfnis nachweisbar ist. Hierfür bedarf es der sorgfältigen Interessenabwägung, die für den konkreten Einzelfall stattzufinden hat. Welche Maßstäbe seitens der Gerichte angelegt werden, ist derzeit offen.
- IV. Zu beachten, dass sich diese rechtliche Einschätzung zu Auslegung und Anwendungsbereich von § 2 WVG nicht auf eine höchstgerichtliche Rechtsprechung stützen kann, da eine solche für die hier behandelten Fragen – soweit ersichtlich – noch nicht existiert. Insbesondere kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Gerichte den Anwendungsbereich von § 2 WVG aus Gründen der Landesgesetzgebungskompetenzen für das Straßenrecht enger bemessen könnten, als dies hier angenommen wurde. Angesichts der jüngsten – bundesfreundlichen – Entscheidungen des BVerfG zum Verhältnis der Bundes- und Landeskompetenzen im Bereich der Gesetzgebung darf dies jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt als unwahrscheinlich gelten. Das Gutachten gibt insofern die Rechtsauffassung der Verfasser wieder, erhebt jedoch nicht den Anspruch, Prognosen für den Ausgang gerichtlicher Auseinandersetzungen über die Gründung und Tätigkeit entsprechender Verbände zu stellen.

Köln/Leipzig, den 09.11.2015



Dr. Christian Scherer-Leydecker
Rechtsanwalt

C'M/S/ Hasche Sigle



Professor Dr. Stefan Haack