

KÖLN
BERLIN
BRÜSSEL
HAMBURG
MÜNCHEN

Gutachten

**zur Möglichkeit der Stadt Neustadt a. Rbge. ihre Mitgliedschaft im
aus dem Wasserverband Garbsen-Neustadt a. Rbge. zu beenden**

KÖLN
BERLIN
BRÜSSEL
HAMBURG
MÜNCHEN

Habsburgerring 24 | 50674 Köln | T +49 221 95 190-0 | koeln@cbh.de
Franklinstraße 28/29 | 10587 Berlin | T +49 30 21 300 221-80 | berlin@cbh.de
Avenue de Cortenbergh 52 | 1000 Brüssel | Belgien | T +32 2 808 69 41 | brussels@cbh.de
Tesdorpfstraße 8 | 20148 Hamburg | T +49 40 41 42 99-0 | hamburg@cbh.de
Ismaninger Straße 65a | 81675 München | T +49 89 24 88 200-50 | muenchen@cbh.de

CBH Rechtsanwälte
Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner
Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB
Amisgericht Essen PR 3164
www.cbh.de

 www.iurope.eu

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Sachverhalt	1
I.	Gründung und Rechtsform des Wasserverbands Garbsen-Neustadt	
a.	Rbge.	1
II.	Verbandsgebiet/Verbandsmitglieder	2
III.	Verbandsaufgabe	3
IV.	Finanzierung	3
V.	Anlass für die Erteilung des Gutachtenauftrags und Gutachtenauftrag	4
B.	Gutachterliche Stellungnahme	6
I.	Anwendung des Wasserverbandsgesetzes	6
II.	Gesetzliche Regelung der Aufhebung der Mitgliedschaft: § 24 Abs. 1 WVG	6
1.	Voraussetzung für die Aufhebung der Mitgliedschaft: Entfallen des Vorteils bzw. der Last	8
2.	Möglichkeit der freiwilligen Entlassung?	10
a)	Gesetzlich nicht geregelt, aber anerkannt.....	10
b)	Ermessensentscheidung	11
c)	Zuständigkeit, Verfahren und Rechtsschutzmöglichkeiten	12
3.	Anforderungen an einen Antrag auf freiwillige Entlassung und Bewertung der Erfolgsaussichten	13
III.	Zusammenfassung	16

A. Sachverhalt

I. Gründung und Rechtsform des Wasserverbands Garbsen-Neustadt a. Rbge.

Die Stadt Neustadt a. Rbge. ist Mitglied des Wasserverbands Garbsen-Neustadt a. Rbge. (WVGN).

Die Rechtsverhältnisse des WVGN und seine Rechtsbeziehungen zu den Verbandsmitgliedern werden durch eine Verbandssatzung geregelt. Die uns von der Stadt Neustadt a. Rbge. zur Verfügung gestellte Verbandssatzung datiert vom 05.09.1996 in der Fassung der Satzungsänderung vom 09.09.2021 gemäß Beschluss des Verbandsausschusses vom 06.07.2021 (im Folgenden: WVGN-Satzung). In § 1 Abs. 2 WVGN-Satzung heißt es:

„Der Verband ist ein Wasser- und Bodenverband im Sinne des Wasserverbandsgesetzes (WVG) vom 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 409).“

Der WVGN ist durch die Verschmelzung der Wasserbeschaffungsverbände Südkreis Neustadt am Rübenberge in Garbsen und Nordkreis Neustadt am Rübenberge in Hagen durch Verfügung des damaligen Regierungspräsidenten in Hannover vom 09.03.1972 mit Wirkung zum 01.04.1972 entstanden – siehe hierzu auch die Präambel und § 1 der 1. Satzung zur Änderung der Satzung des Wasserbeschaffungsverbands Kreis Neustadt a. Rbge. vom 09.03.1972 sowie die Niederschrift Nr. 33 über eine Verbandssitzung am 14.07.1971 des Wasserbeschaffungsverbands Nordkreis Neustadt a. Rbge. Er trug damals noch den Namen „Wasserbeschaffungsverband Kreis Neustadt a. Rbge.“. In § 1 der Verbandssatzung vom 09.03.1972 hieß es zur Rechtsform:

„Er ist ein Wasser- und Bodenverband im Sinne der Ersten Verordnung über Wasser- und Bodenverbände vom 03.09.1937 (Wasserverbandsverordnung RGBl. I, S. 933).“

Durch entsprechende Änderung der Verbandssatzung erhielt der Verband 1974 den Namen „Wasserverband Garbsen-Neustadt a. Rbge.“ (siehe § 1

1. Satzung vom 16.09.1974 zur Änderung der Satzung des Wasserbeschaffungsverbands Kreis Neustadt am Rübenberge vom 09.03.1972).

II. Verbandsgebiet/Verbandsmitglieder

Das Verbandsgebiet des WVGN umfasst mehrere Gemeinden (§ 1 Abs. 4 WVGN-Satzung). Diese Gemeinden sind auch Mitglieder des WVGN. Die Stadt Neustadt a. Rbge. gehört zu den Mitgliedern des WVGN. Jedoch gehört gem. § 1 Abs. 4 WVGN-Satzung nicht das gesamte Gebiet der Stadt Neustadt a. Rbge. zum Verbandsgebiet. Vielmehr ist dort geregelt, dass sich das Verbandsgebiet (lediglich) auf die Bereiche der Stadt Neustadt a. Rbge. erstreckt, die früher nicht zu den Gemeinden Neustadt a. Rbge., Poggenhagen und Suttorf gehörten.

In den Bereichen der Stadt Neustadt a. Rbge., die zum Verbandsgebiet des WVGN gehören, betreibt die Stadt Neustadt a. Rbge. die öffentliche Wasserversorgung als öffentliche Einrichtung und gewährleistet die Wasserversorgung durch ihre Mitgliedschaft im WVGN (siehe Wasserversorgungssatzung der Stadt Neustadt a. Rbge. im Bereich der Versorgung durch den Wasserverband Garbsen-Neustadt a. Rbge. (in der Fassung der Änderung vom 09.08.2001) – Wasserversorgungssatzung WVGN-Verbandsgebiet).
§ 1 Wasserversorgungssatzung WVGN-Verbandsgebiet lautet wie folgt:

„Die Stadt betreibt im Geltungsbereich dieser Satzung die Wasserversorgung als öffentliche Einrichtung und gewährleistet die Wasserversorgung durch ihre Mitgliedschaft im Wasserverband Garbsen-Neustadt am Rübenberge.“

§ 2 (Versorgungsbedingungen) Wasserversorgungssatzung WVGN-Verbandsgebiet lautet:

„Die Wasserversorgung erfolgt nach der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasser V) vom 20.06.1980 (BGBl. I S. 750) und den ergänzenden Bedingungen des Wasserverbandes Garbsen – Neustadt a. Rbge.“

In den anderen Bereichen der Stadt gilt die Satzung der Stadt Neustadt a. Rbge. über den Anschluss der Grundstücke an die öffentliche Wasserleitung und über die Abgabe von Wasser im Bereich der Versorgung durch die Stadtwerke Neustadt a. Rbge. GmbH (in der Fassung der 1. Änderung vom 09.08.2001 – Wasserversorgungssatzung Stadtwerke Neustadt a. Rbge. GmbH). § 1 Wasserversorgungssatzung Stadtwerke Neustadt a. Rbge. GmbH lautet wie folgt:

„Die Stadt betreibt im Geltungsbereich dieser Satzung eine öffentliche Wasserversorgungsanlage zur Versorgung der Grundstücke dieses Gebietes mit Trink- und Gebrauchswasser. Sie bedient sich hierfür der Stadtwerke Neustadt am Rübenberge GmbH. Die Beziehungen zwischen Stadt und Stadtwerke werden durch Konzessionsvertrag vom 27.09./02.10.1972 geregelt.“

III. Verbandsaufgabe

Der VWGN hat gem. § 2 WVG-Satzung folgende Aufgaben:

1. Die Beschaffung und Bereitstellung von Wasser,
2. die Bereitstellung von Löschwasser,
3. technische Maßnahmen zur Bewirtschaftung des Grundwassers,
4. die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft und Fortentwicklung von Gewässer-, Boden- und Naturschutz,
5. die Durchführung und Wahrnehmung artverwandter Aufgaben im Sinne des § 2 WVG – zulässige Aufgaben -,
6. diese Aufgaben zu fördern, zu überwachen und im Einzelfall für Dritte einschließlich der Beteiligung an zweckdienlichen Gesellschaften wahrzunehmen.

IV. Finanzierung

Gemäß § 28 Abs. 1 WVG-Satzung haben die Mitglieder dem Verband Beiträge zu leisten. Beiträge werden jedoch gem. § 28 Abs. 2 WVG-

Satzung nur erhoben, „soweit die Erträge aus den laufenden Entgelten, welche der Verband nach den Allgemeinen Versorgungsbedingungen und ergänzenden Bestimmungen in ihrer jeweiligen Fassung auf privatrechtlicher Grundlage von den Anschlussnehmern erhält, die Aufwendungen und Ausgaben für die Versorgung (Beschaffung und Verteilung) mit Wasser nicht decken, die der Verband zur Erfüllung dieser Aufgabe benötigt“.

Wie uns die Stadt Neustadt a. Rbge. mitgeteilt hat, hat der WVGn ausweislich der Akten der Stadt Neustadt a. Rbge. noch nie Beiträge erhoben, weil er sich immer i. S. d. § 28 Abs. 2 WVGn-Satzung aus den von ihm erzielten privatrechtlichen Entgelten finanzieren konnte. Nach Auskunft der Stadt Neustadt a. Rbge. beabsichtigt der WVGn auch zukünftig nicht, Beiträge zu erheben. Auch der wegen seiner Kosten teilweise kritisierte Neubau des Verbandsgebäudes soll, so die Mitteilung der Stadt Neustadt a. Rbge., vollständig über den Wasserpreis finanziert werden.

V. Anlass für die Erteilung des Gutachtauftrags und Gutachtauftrag

Die Stadt Neustadt a. Rbge. erwägt, ihre Mitgliedschaft im WVGn zu beenden und die öffentliche Wasserversorgung in ihrem Stadtgebiet neu zu organisieren (Betrieb durch ihre Tochter, die Stadtwerke Neustadt a. Rbge. GmbH). Vergleichbares gilt, wie uns mitgeteilt worden ist, für die Stadt Garbsen, die ebenfalls Mitglied des WVGn ist.

Die Arbeit des WVGn wird von der Stadt Neustadt a. Rbge. in vielfältiger Hinsicht nicht mehr als befriedigend angesehen. Seine Eigenkapitalausstattung wird als zu gering erachtet. Seine operativen Kosten werden als zu hoch kritisiert. Der WVGn sieht eine Wasserpreissteigerung von bis zu 2,70 € /3,00 € vor. Er plant einen Verwaltungsneubau, der als zu kostenintensiv kritisiert wird.

Ziel der Stadt Neustadt a. Rbge. ist eine Stabilisierung der Wasserpreise, eine Sicherstellung der Wasserversorgung (insbesondere mit Blick auf den Klimawandel und den Netzzustand) und die Gewährleistung einer hohen Wasserqualität (insbesondere unter Berücksichtigung der Nitratbelastung).

Das Leitungsnetz in den in Rede stehenden Bereichen steht im Eigentum des WVGW.

Die Stadtwerke Neustadt a. Rbge. GmbH müssten das Leitungsnetz vom WVGW erwerben bzw. mit diesem eine Pacht-/Nutzungsvereinbarung schließen.

Die Stadtwerke Neustadt a. Rbge. GmbH verfügen über keine eigenen Wassergewinnungsanlagen. Sie beziehen ihr Wasser von der Harzwasserwerke GmbH.

Die Stadtwerke Neustadt a. Rbge. GmbH müssten daher Wasser von einem Vorlieferanten beziehen. Nach derzeitigen Überlegungen kommt als Vorlieferant nur der WVGW in Betracht. Denkbar wäre auch der Bezug von einem anderen Vorlieferanten, beispielsweise von der Harz Wasserwerke GmbH.

Die Stadt hat uns in dieser Hinsicht umfangreiche Unterlagen zur Verfügung gestellt. Insbesondere lagen uns vor:

- Rödel & Partner, PowerPoint-Präsentation, Seminar 22.06.2021,
- Austritt der Stadt Neustadt am Rübenberge aus dem WVGW,
- Leinenetz, PowerPoint-Präsentation, Risikobewertung des WVGW, Diskussion der nächsten Schritte der Städte Garbsen und Neustadt auf Basis des Fragekatalogs und des Benchmarkings,
- Leinenetz, PowerPoint-Präsentation, Entwicklung von Modellvarianten zur Neustrukturierung der Wasserversorgung in Garbsen und Neustadt, Bericht der Geschäftsleitung, 27.05.2019,
- Leinenetz, PowerPoint-Präsentation, Neustrukturierung der Wasserversorgung in Garbsen und Neustadt, 20.05.2019.

Zudem hat die Stadt uns telefonisch sowie in einer Videokonferenz Angaben zum Sachverhalt gemacht. Soweit vorstehend Dokumente genannt bzw. zitiert worden sind, liegen uns diese in digitaler Form vor.

B. Gutachterliche Stellungnahme

I. Anwendung des Wasserverbandsgesetzes

Die Rechtsverhältnisse der Wasser- und Bodenverbände sind im Wasserverbandsgesetz (WVG), einem Bundesgesetz, geregelt.

Das Wasserverbandsgesetz gilt für sog. „Altverbände“ – dies sind Verbände, die vor seinem Inkrafttreten am 01.05.1991 (siehe § 82 WVG) bereits existierten – lediglich eingeschränkt (siehe § 79 WVG). Für sie gelten teilweise inzwischen aufgehobene gesetzliche Regelungen (insbesondere die Wasserverbandsordnung von 1937) fort – Bestandsschutz.

Der WVGN existiert bereits seit 1972. Gleichwohl findet das Wasserverbandsgesetz auf ihn vollumfänglich Anwendung, denn der WVGN hat sich des Bestandsschutzes, der Altverbänden gem. § 79 WVG zukommt, dadurch begeben, dass er sich dem Regelungsregime des Wasserverbandsgesetzes durch entsprechende Satzungsänderung unterstellt hat, siehe § 1 Abs. 2 WVGN-Satzung: „Der Verband ist ein Wasser- und Bodenverband im Sinne des Wasserverbandsgesetzes (WVG) vom 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 409).“

II. Gesetzliche Regelung der Aufhebung der Mitgliedschaft: § 24 Abs. 1 WVG

Der Austritt eines Mitglieds aus einem Wasser- und Bodenverband ist in § 24 WVG gesetzlich geregelt. Diese gesetzliche Regelung ist sehr restriktiv. Sie soll ganz bewusst keinen Verbandsaustritt nach freiem Belieben ermöglichen, weil dies für nicht vereinbar mit der Rechtsnatur der Wasser- und Bodenverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie ihrem Zweck, dem öffentlichen Interesse zu dienen, gehalten wird (allg. Auffassung, siehe statt vieler Brandt, in: Rapsch/Penereci/Brandt, Wasserverbandsrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 256; Hasche, in: Reinhardt/Hasche, Wasserverbandsgesetz, 2. Aufl. 2021, § 24 Rn. 1 ff. jeweils mit weiteren Nachweisen).

§ 24 WVG (Aufhebung der Mitgliedschaft) lautet wie folgt:

„(1) Verbandsmitglieder, deren Vorteil aus der Durchführung der Verbandsaufgabe oder deren Last entfallen ist, sind berechtigt, die Aufhebung ihrer Mitgliedschaft zu verlangen. Dies gilt nicht, wenn das Verbandsmitglied den Vorteil durch eigene Maßnahmen beseitigt hat oder wenn durch die Aufhebung der Mitgliedschaft erhebliche Nachteile für das öffentliche Interesse, den Verband oder dessen Gläubiger zu besorgen sind; Nachteile für den Verband sind insbesondere in den Fällen des § 8 Abs. 1 Nr. 2 und 3 anzunehmen.

(2) Über den Antrag auf Aufhebung der Mitgliedschaft entscheidet der Vorstand. Will er dem Antrag stattgeben, hat er dies der Aufsichtsbehörde anzuzeigen. Diese kann der Absicht innerhalb von zwei Monaten aus den in Abs. 1 Satz 2 aufgeführten Gründen widersprechen; widerspricht sie, so ist die Aufhebung der Mitgliedschaft nicht zulässig.

(3) Die Aufsichtsbehörde kann Verpflichtungen des Verbands und des betreffenden Verbandsmitglieds festsetzen, um unbillige Folgen der Aufhebung der Mitgliedschaft zu verhüten.“

Gemäß § 24 WVG müssen also drei Voraussetzungen für die Aufhebung der Mitgliedschaft vorliegen:

- Entfallen des Vorteils oder der Last des *Verbandsmitglieds*;
- keine Beseitigung des Vorteils durch eigene Maßnahmen;
- keine erheblichen Nachteile durch Aufhebung der Mitgliedschaft für das öffentliche Interesse, den Verband oder dessen Gläubiger.

Liegen diese Voraussetzungen vor, besteht ein Anspruch auf Aufhebung der Mitgliedschaft. Dem Verband steht kein Ermessen zu, die Aufhebung trotz Vorliegens dieser Voraussetzungen zu verweigern (Hasche, a. a. O., § 24 Rn. 8).

In materiell-rechtlicher Hinsicht setzt eine Anwendbarkeit des § 24 WVG zudem voraus, dass der Verband überhaupt rechtswirksam entstanden und das Mitglied, das austreten will, überhaupt rechtswirksam Mitglied gewor-

den ist. Dies muss nicht zwangsläufig der Fall sein, denn das Errichtungsverfahren ist kompliziert und fehleranfällig (siehe Hasche, a. a. O., § 7 Rn. 21 ff. unter Nachweis der Rspr.). Uns lagen einige – jedoch nicht alle – Unterlagen über die Gründung des WVGn vor über 50 Jahren vor. Diese ergeben insgesamt einen schlüssigen Eindruck. Die wirksame Gründung eines Verbands kann jedoch schon an Formalitäten, wie der nicht ordnungsgemäßen Bekanntmachung der Verbandssatzung etc., scheitern. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass sich anhand der uns vorliegenden historischen Unterlagen nicht nachvollziehen lässt, warum das Gebiet der früheren Gemeinde Neustadt a. Rbge., die ausweislich dieser Unterlagen zu den ursprünglichen vorläufigen Mitgliedern des WVGn zählt (siehe Verfügung des damaligen Regierungspräsidenten in Hannover vom 09.03.1972, vorläufiges Verzeichnis der Mitglieder, dort II. lfd. Nr. 13), gem. § 1 Abs. 4 WVGn-Satzung nicht zum Verbandsgebiet gehört. Wir unterstellen im Folgenden auftragsgemäß – ohne eine weitere Prüfung in dieser Hinsicht –, dass der WVGn wirksam entstanden, die Stadt Neustadt a. Rbge. wirksam Verbandsmitglied geworden ist und dass gem. § 1 Abs. 4 WVGn-Satzung lediglich ein Teil des Stadtgebiets zum Verbandsgebiet gehört

1. Voraussetzung für die Aufhebung der Mitgliedschaft: Entfallen des Vorteils bzw. der Last

Ein Vorteil i. S. d. § 24 Abs. 1 bzw. § 8 Abs. 1 Nr. 1 WVG ist u. a. dann gegeben, wenn der Verband Leistungen wahrnimmt, die im Grunde seinen Mitgliedern obliegen (Hasche, a. a. O., § 8 Rn. 7 ff.; Cosack, in Reinhardt/Hasche, a. a. O., § 28 Abs. 21 ff.). Im vorliegenden Fall liegt der Vorteil der Mitglieder darin, dass der WVGn die in § 2 WVG-Satzung näher bezeichneten Aufgaben der öffentlichen Wasserversorgung wahrnimmt, insbesondere die Beschaffung und Bereitstellung von Wasser gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 WVG, die originär eine gemeindliche Aufgabe ist.

Der WVGn nimmt diese Aufgaben nach wie vor wahr. Von einem Vorteilswegfall kann daher in Bezug auf die Stadt Neustadt a. Rbge. und, soweit ersichtlich, auch in Bezug auf die weiteren Gemeinden, die Verbandsmitglieder sind, keine Rede sein.

Dies gilt auch dann, wenn man hinsichtlich der Frage, ob ein Vorteil gegeben ist, eine wirtschaftliche Betrachtung im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse zugrunde legt und eine Nettoberechnung wie folgt durchführt (siehe hierzu ausführlich Hasche, a. a. O., § 8 Rn. 7 ff., 14): Wert des Vorteils abzüglich der Verbandslasten (insbesondere Höhe der Verbandsbeiträge). Der WVGn erhebt nämlich – was in den bisherigen juristischen Überlegungen hinsichtlich einer Möglichkeit der Beendigung der Mitgliedschaft, soweit ersichtlich, nie in dieser Hinsicht thematisiert worden ist – keine Verbandsbeiträge. Die Nettoberechnung ergibt daher hinsichtlich der gemeindlichen Mitglieder ein denkbar klares Bild: Der WVGn nimmt seinen gemeindlichen Mitgliedern die Erledigung von Aufgaben der öffentlichen Wasserversorgung ab, ohne dass diese dafür eine Gegenleistung erbringen müssen.

Hervorzuheben ist, dass bei der Klärung der Frage, ob ein Vorteil (noch) vorliegt, ausschließlich auf die Mitglieder abzustellen ist (vgl. Hasche, a. a. O., § 24 Rn. 3 ff.; Brand, a. a. O., Rn. 245 ff.) und nicht auf die Kundinnen und Kunden des Verbands oder sonstige Dritte. Diese stehen zum WVGn in eigenständigen Rechtsverhältnissen. Der Wasserpreis, die Wasserqualität etc. betreffen die Rechtsverhältnisse des WVGn zu seinen Kundinnen und Kunden und nicht die Rechtsverhältnisse des WVGn zu seinen Mitgliedern.

Auch wenn es hierauf angesichts des Dargelegten nicht mehr ankommt, sei – weil dieses Tatbestandsmerkmal in der Diskussion um den in Rede stehenden „Verbandsaustritt“ häufig thematisiert wird – der Vollständigkeit halber noch Folgendes klargestellt: Das den Anspruch auf Aufhebung der Mitgliedschaft ausschließende Kriterium des § 24 Abs. 1 Satz 2 WVG – kein Anspruch auf Aufhebung der Mitgliedschaft wenn der Vorteil, den die Verbandsmitgliedschaft vermittelt, durch eigene Maßnahmen beseitigt worden ist – meint *nicht* den Entfall des Vorteils, der eintritt, weil die Mitgliedschaft aufgrund eigenen Betreibens aufgehoben wird. Dass der Vorteil, den man als Mitglied hat, entfällt, wenn man nicht mehr Mitglied ist, ist die (selbstverständliche) *Rechtsfolge* der Mitgliedschaftsaufhebung. Darum geht es hier nicht. § 24 Abs. 1 Satz 2 WVG regelt vielmehr als spezialgesetzliche Ausprägung des Grundsatzes von Treu und Glauben auf der *Tatbestandsseite* die Voraussetzungen der Mitgliedschaftsaufhebung. Er

schließt (negatives Tatbestandsmerkmal) den Anspruch auf Mitgliedschaftsaufhebung aus, wenn der Vorteilswegfall, auf den man sich für die Geltendmachung der Aufhebung beruft, selbst herbeigeführt worden ist, weil dies gegenüber dem Verband treuwidrig ist (Hasche, a. a. O., § 24 Rn. 11; Brand, a. a. O., Rn. 249).

Siehe hierzu auch die von Hasche (ebenda) angeführten Beispiele:

„Profitiert ein Mitglied von dem Unternehmen des Verbandes – bspw. einer landwirtschaftlichen Beregnung über ein Beregnungsnetz oder einer Infiltration von Wasser in das Grundwasser zur Erhöhung des Dargebots für Grundwasserentnahmen – so ist es treuwidrig, wenn das Mitglied eigenständig Maßnahmen ergreift (zB Bau einer eigenen Beregnungsanlage bzw. Bau eines eigenen Brunnens, wodurch die Beregnungsanlagen des Verbandes für den eigenen Bedarf überflüssig werden; Bau einer eigenen Infiltration im Zusammenhang mit den eigenen Grundwasserentnahmen, Verlagerung oder Verringerung von Grundwasserentnahmerechten), die die Maßnahmen des Verbandes insgesamt oder auch nur teilweise überflüssig werden lassen.“

2. Möglichkeit der freiwilligen Entlassung?

a) Gesetzlich nicht geregelt, aber anerkannt

In der juristischen Fachliteratur ist teilweise anerkannt, dass ein Mitglied auch dann aus dem Verband entlassen werden *kann*, wenn ein Anspruch auf Entlassung gem. § 24 Abs. 1 WVG nicht besteht (Brandt, a. a. O., Rn. 248, 387; a. A. wohl Hasche, a. a. O., § 24 Rn. 19) – sog. „freiwillige Entlassung“. Die Möglichkeit der freiwilligen Entlassung ist gesetzlich nicht geregelt. Sie ist aber auch nicht gesetzlich ausgeschlossen: Der Wortlaut des § 24 Abs. 1 WVG vermittelt einem Mitglied bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen einen Anspruch auf Aufhebung der Mitgliedschaft, schließt aber eine anderweitige Beendigung der Mitgliedschaft nicht aus. Auch der Gesetzesbegründung zu § 24 WVG (BR-Drs. 17/90, S. 60 f.) lässt sich nicht entnehmen, dass ein solcher Ausschluss beabsichtigt ist. Zudem wäre ein solcher Ausschluss auch nicht mit dem Selbstverwaltungsrecht des Verbandes (siehe hierzu Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche, a. a. O., Ein-

leitung Rn. 28 ff.) sowie dem Selbstverwaltungsrecht kommunaler Verbandsmitglieder (Art. 28 Abs. 2 GG) bzw. der Handlungsfreiheit/Gewerbefreiheit sonstiger Verbandsmitglieder zu vereinbaren.

Daher ist die Möglichkeit der freiwilligen Entlassung eines Mitglieds in das Ermessen des Verbands zu stellen (Brandt, a. a. O., Rn. 248).

b) Ermessensentscheidung

Zutreffend wird in der Fachliteratur allerdings hervorgehoben, dass auch die Möglichkeit einer freiwilligen Entlassung restriktiv zu handhaben ist (Brandt, a. a. O., Rn. 248). Dies erfordert der Regelungszweck des Wasserverbandsgesetzes, der darauf ausgerichtet ist, *auf Dauer* Organisationseinheiten zu schaffen, die *im öffentlichen Interesse* die in § 2 WVG genannten wasserwirtschaftlichen und sonstigen Aufgaben wahrnehmen (hierzu ausführlich Reinhardt, a. a. O., Einleitung Rn. 25 ff.).

Bei dem hinsichtlich eines Entlassungsbegehrens auszuübenden Ermessen ist insbesondere der Regelungsgehalt des § 24 Abs. 1 Satz 2 WVG zu berücksichtigen: Das bedeutet, dass bei einem Vorliegen der dort genannten Umstände die freiwillige Entlassung im Regelfall schon deshalb nicht ermessensgerecht ist (Brandt, a. a. O., Rn. 248). Demgemäß muss – aufgrund einer vom Verband anzustellenden Prognose – mit hinreichender Sicherheit feststehen, dass die freiwillige Entlassung keine erheblichen Nachteile für das öffentliche Interesse, den Verband oder dessen Gläubiger haben wird (siehe § 24 Abs. 1 Satz 2 WVG).

„Erhebliche Nachteile“ in diesem Sinne liegen insbesondere dann vor, wenn der Verband infolge der freiwilligen Entlassung des in Rede stehenden Mitglieds seine Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäß ausüben kann. Dies ist erst recht der Fall, wenn der Bestand des Verbands durch die freiwillige Aufhebung der Mitgliedschaft gefährdet wird. Dies kann etwa bei wichtigen Verbandsmitgliedern der Fall sein (Brandt, a. a. O., Rn. 251; Hasche, a. a. O., § 12 ff.). Weiterhin ist dies der Fall, wenn die Stattgabe des Aufhebungsantrags weitere Aufhebungsanträge auslösen kann, also die Gefahr einer Kettenreaktion besteht (Hasche, a. a. O., § 24 Rn. 14 u. V. a.

OVG Münster, DB 1966, 1644; Brandt, a. a. O., § 251 Rn. 251, ebenfalls u. V. a. OVG Münster, DB 1966, 1644).

Der Regelungsgehalt des § 24 Abs. 1 Satz 2 WVG gibt bei der Ermessensentscheidung über die freiwillige Entlastung jedoch nur eine Ermessensgrenze vor. Selbst wenn feststeht, dass die Entlassung zu keinem wesentlichen Nachteil i. S. d. § 24 Abs. 1 Satz 2 WVG führen wird, bedeutet dies noch nicht unbedingt, dass eine Entlassung ermessenfehlerfrei wäre. Vielmehr sind alle in Betracht kommenden Individual- und Allgemeininteressen für und wider die Entlassung ordnungsgemäß gegeneinander abzuwägen (siehe statt vieler zur ordnungsgemäßen Ausübung des Ermessens Geis, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 3. EL August 2022, § 40 VwVfG, Rn. 49 ff.). Im vorliegenden Fall von Bedeutung ist in dieser Hinsicht auch, dass die Stadt Neustadt a. Rbge. nach einer Entlassung *dauerhaft und sicher* in der Lage sein müsste, ihre Aufgabe der öffentlichen Trinkwasserversorgung weiter wahrzunehmen, denn dies steht im öffentlichen Interesse.

c) Zuständigkeit, Verfahren und Rechtsschutzmöglichkeiten

Hinsichtlich der Zuständigkeiten und des Verfahrens sind in Bezug auf die freiwillige Entlassung die Regelungen über den Aufhebungsanspruch i. S. d. § 24 Abs. 1 WVG analog anzuwenden (Brandt, a. a. O., § 248). Dies bedeutet, dass das Mitglied, das austreten möchte, einen entsprechenden Antrag beim Verband stellen muss.

Zuständig für die Entscheidung über den Antrag ist der Vorstand (§ 24 Abs. 2 Satz 1 WVG analog). Vor seiner Entscheidung hat der Vorstand die Verbandsversammlung bzw. den Verbandsausschuss zu hören (§ 25 Abs. 1 lit. c) WVG analog).

Will der Vorstand dem Antrag stattgeben, hat er dies der Aufsichtsbehörde anzuzeigen. Diese kann der Absicht innerhalb von zwei Monaten widersprechen. Widerspricht sie, so ist die freiwillige Entlassung nicht zulässig (§ 24 Abs. 2 Satz 2 WVG analog).

Widerspricht die Aufsichtsbehörde (Verwaltungsakt), hat der Verband die Möglichkeit, dies mit einer verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage anzugreifen (vgl. Brandt, a. a. O., Rn. 388).

Gibt der Vorstand dem Antrag statt, dürften die anderen Mitglieder die Möglichkeit haben, diese Entscheidung des Vorstands mit einer verwaltungsgerichtlichen (Dritt-)Anfechtungsklage anzugreifen (hierzu gibt es noch keine Rechtsprechung und Literatur, siehe jedoch grds. zum Rechtsschutz bei der Verbandsumgestaltung Hentschel, in: Reinhadt/Hasche, a. a. O., § 58 Rn. 7 ff.).

Lehnt hingegen der Vorstand den Antrag auf freiwillige Entlassung ab, hat das Mitglied, das austreten will, die Möglichkeit, gegen den Verband eine verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklage, die auf Aufhebung der Mitgliedschaft gerichtet ist, anzustrengen (vgl. Brandt, a. a. O., Rn. 387).

Eine Verpflichtungsklage, die auf eine freiwillige Entlassung gerichtet ist, dürfte allerdings nur in Ausnahmefällen Aussicht auf Erfolg haben (Ermessensreduzierung auf Null), denn es besteht ja – anders als bei einem Austritt gem. § 24 Abs. 1 WVG – kein Anspruch auf Aufhebung der Mitgliedschaft bzw. Entlassung, sondern lediglich ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.

3. Anforderungen an einen Antrag auf freiwillige Entlassung und Bewertung der Erfolgsaussichten

Um eine Beendigung ihrer Verbandsmitgliedschaft erreichen zu können, müsste die Stadt Neustadt a. Rbge. (ggf. gemeinsam mit der Stadt Garbsen) dem WVGn einen begründeten Antrag auf freiwillige Entlassung vorlegen.

In der Begründung müsste dargelegt werden, dass durch eine freiwillige Entlassung weder für den Verband noch für das öffentliche Interesse etc. erhebliche Nachteile bewirkt werden, sondern dass – ganz im Gegenteil – die Vorteile der Entlassung etwaige Nachteile überwiegen. Unseres Erachtens dürfte insofern die Vorlage eines umfassenden Konzepts erforderlich sein, in dem vergleichende Betrachtungen angestellt werden.

Unseres Erachtens haben Rödel & Partner (PowerPoint-Präsentation, Seminar 22.06.2021) in dieser Hinsicht schon viele der wesentlichen Gesichtspunkte angesprochen.

Es gibt allerdings einen Gesichtspunkt, der u. E. klar dagegen spricht, eine Entlassung der Stadt Neustadt a. Rbge. als ermessensfehlerfrei einzuordnen: Die Stadt Neustadt a. Rbge. müsste auch nach einer Entlassung weiter ihr Wasser – zumindest zu einem erheblichen Teil – vom WVGW beziehen. Ein vollständiger Wasserbezug von der Harzwasserwerke GmbH ist zwar angedacht, jedoch nicht „spruchreif“ – so jedenfalls verstehen wir die uns zur Verfügung gestellten Unterlagen. Wenn dem aber so ist, dann hätten wir es hier mit dem Mitglied eines (Wasserbeschaffungs)verbands zu tun, das „seinen“ Verband (weiterhin) braucht, weil es sonst kein bzw. zumindest nicht genügend Wasser zu Verfügung hätte. In einem solchen Fall liegt es aber auf der Hand, dass eine Entlassung dieses Mitglieds aus dem Verband ermessensfehlerhaft wäre. Das Wasserverbandsgesetz hat den Regelungszweck, die Betroffenen zu einer langfristigen, institutionalisierten und solidarischen Aufgabenwahrnehmung zu zwingen (siehe hierzu statt vieler Reinhardt, a. a. O., Einführung Rn. 3 ff.). Den Verband als Mitglied zu verlassen, diesen dann aber sofort weiter als (bloßer) Kunde in Anspruch nehmen zu müssen, widerspricht diesem Regelungszweck diametral.

Hiervon abgesehen ist auf Folgendes hinzuweisen: Der Umstand, dass man als betroffenes Mitglied lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hat, bedeutet in der Praxis, dass ein Antrag auf freiwillige Entlassung nur dann Aussicht auf Erfolg haben kann, wenn alle Beteiligten – Vorstand, Aufsichtsbehörde und auch die anderen Verbandmitglieder – einverstanden sind. Dies ist, wie uns die Stadt Neustadt a. Rbge. mitgeteilt hat, vorliegend nicht der Fall.



Besteht hingegen Einvernehmen, kann man die Folgen der Entlassung (finanzielle Auseinandersetzung, ggf. Übertragung von Verbandsanlagen auf das ausscheidende Mitglied, Einräumung von Nutzungsrechten etc.) in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag regeln (vgl. Hasche, a. a. O., § 24 Rn. 24). Dies dürfte insbesondere für das ausscheidende Mitglied im Regelfall von Interesse sein. Denn mit seinem Ausscheiden verliert es alle Rechte, die es als Mitglied hatte. Es hat keinen Anspruch mehr die Verbandsanlagen zu nutzen; auch Ausgleichsansprüche oder Ähnliches sieht das Wasserverbandsgesetz nicht vor. Gesetzlich vorgesehen ist (für die Aufhebung der Mitgliedschaft gem. 24 Abs. 1 WVG) lediglich, dass die Aufsichtsbehörde durch Verwaltungsakt Verpflichtungen gegenüber dem Verband oder dem ausscheidenden Mitglied festsetzen kann, um „unbillige Folgen“ des Ausscheidens zu verhüten (§ 24 Abs. 3 WVG).

Im vorliegenden Fall erscheint eine Beendigung der Mitgliedschaft der Stadt Neustadt a. Rbge. gegen den Willen des Verbands und der anderen Mitglieder im Übrigen auch deshalb praktisch nicht möglich, weil die Stadt Neustadt a. Rbge. nach einer Beendigung ihrer Mitgliedschaft – so jedenfalls unser Verständnis – das auf ihrem Stadtgebiet liegende Leitungsnetz des WVG nutzen müsste, um ihre öffentliche Trinkwasserversorgung weiter zu gewährleisten sowie darüber hinaus auf den WVG als Wasserlieferanten angewiesen wäre. Aus dem Wasserverbandsgesetz würde kein Anspruch der Stadt Neustadt a. Rbge. folgen, nach einer Beendigung ihrer Mitgliedschaft das Leitungsnetz des WVG zu nutzen. Gleiches gilt für einen Bezug von Wasser. Der WVG wäre nach einer Beendigung der Mitgliedschaft für die Stadt Neustadt a. Rbge. eine fremde juristische Person. Diese kann man grundsätzlich nicht zum Abschluss von Verträgen zwingen. Ob im vorliegenden Fall ausnahmsweise ein Kontrahierungszwang für den WVG zugunsten der Stadt gegeben wäre, ist fraglich. Wollte man einen solchen geltend machen, würde dies aller Wahrscheinlichkeit nach einen langwierigen Rechtsstreit erfordern. Materiell-rechtlich spräche zumindest der Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) – erst die Mitgliedschaft aufgeben, dann die Vorteile, die die Mitgliedschaft mit sich bringt wieder einfordern – gegen die Annahme eines Kontrahierungszwangs im vorliegenden Fall.

III. Zusammenfassung

Die Stadt Neustadt a. Rbge. hat keinen Anspruch auf Aufhebung ihrer Mitgliedschaft im WVG. Hierfür müsse sie sich darauf berufen können, dass der Vorteil, den sie durch ihre Mitgliedschaft im WVG hat, entfallen ist. Dies ist jedoch nicht der Fall. Der WVG erbringt (nach wie vor) für seine Mitglieder die ihm obliegenden Aufgaben der öffentlichen Wasserversorgung, die andernfalls die Stadt Neustadt a. Rbge. selbst erbringen müsste. Ob die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Neustadt a. Rbge., die als Kundinnen und Kunden ihr Wasser vom WVG beziehen, in irgendeiner Art und Weise besser dastünden, wenn die Stadt Neustadt a. Rbge. nicht mehr Mitglied im WVG wäre und ihre öffentliche Wasserversorgung anders organisieren würde, ist in dieser Hinsicht nicht relevant. Abzustellen ist ausschließlich auf den Vorteil des Verbandsmitglieds (hier: der Stadt Neustadt a. Rbge.).

Unseres Erachtens steht es jedoch im Ermessen der Wasser- und Bodenverbände im Sinne des Wasserverbandsgesetzes, zu denen der WVG gehört, ein Mitglied auf dessen Antrag hin auch dann zu entlassen, wenn, wie hier der Fall, die Voraussetzungen für die gesetzlich geregelte Aufhebung der Mitgliedschaft nicht vorliegen (freiwillige Entlassung). Eine freiwillige Entlassung ist unseres Erachtens jedoch praktisch nur dann möglich, wenn sich alle Beteiligten (Mitglied, Vorstand, Aufsichtsbehörde und sonstige Verbandsmitglieder) einig sind. Die freiwillige Entlassung erfordert einen Antrag des Mitglieds. In diesem muss umfassend dargelegt werden, dass die Entlassung weder für den Verband noch für das öffentliche Interesse nachteilig ist, sondern dass – ganz im Gegenteil – die Vorteile der Entlassung etwaige Nachteile überwiegen.

Im vorliegenden Fall ist unserer Beurteilung nach jedoch auch eine freiwillige Entlassung nicht möglich, weil die Stadt Neustadt a. Rbge. weiterhin auf den WVGn angewiesen ist (Nutzung des Leitungsnetzes, Bezug von Wasser). Eine Verbandsmitgliedschaft „aufzugeben“ und gegen ein bloßes Vertragsverhältnis zu dem Verband, dessen Leistungen man nach wie vor in Anspruch nehmen muss/will, einzutauschen, ist nicht zulässig. Das Wasserverbandsgesetz ist darauf ausgerichtet, die Betroffenen zu einer langfristigen, *institutionalisierten* und solidarischen Aufgabenwahrnehmung im Verbandsrahmen zu zwingen.

Köln, den 05. Mai 2023

Dr. Jochen Hentschel
Rechtsanwalt