

Oberverwaltungsgericht NRW (Münster), Beschluss vom 24.10.2013 - 9 A 2553/11

Vorinstanz:
Verwaltungsgericht Köln, 14 K 1252/10

Tenor:

den Beteiligten zur Beendigung dieses Verfahrens folgenden Vergleich vorzuschlagen:

- 1.** Die Beklagte ändert den Bescheid über Wasserversorgungsgebühren vom 29. Januar 2010 dahin, dass die festgesetzte Gebühr auf 3.000,00 Euro reduziert wird. In dieser Höhe erkennt der Kläger die Wasserversorgungsgebühr als rechtmäßig an.
- 2.** Die Beklagte erstattet dem Kläger binnen eines Monats nach Wirksamwerden dieses Vergleichs etwaige auf die in dem Bescheid vom 29. Januar 2010 festgesetzte Gebühr sowie auf damit im Zusammenhang stehende Forderungen (z.B. Säumnis- und Vollstreckungskosten) geleistete Zahlungen, soweit diese 3.000,00 Euro überschreiten.
- 3.** Sofern der Kläger bislang noch keine Zahlungen auf die in dem Bescheid vom 29. Januar 2010 festgesetzte Gebühr geleistet hat, zahlt er binnen eines Monats nach Wirksamwerden dieses Vergleichs 3.000,00 Euro an die Beklagte.
- 4.** Durch die Regelungen zu 1. bis 3. sind sämtliche Ansprüche der Beteiligten aus und im Zusammenhang mit dem Bescheid vom 29. Januar 2010 - also auch etwaige Säumnis- und Vollstreckungskosten sowie Zinsforderungen - abgegolten.
- 5.** Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Diesem Vorschlag liegen folgende Erwägungen zugrunde:

I. Die Berufung dürfte Erfolg haben. Die Klage ist begründet. Der angefochtene Bescheid ist formell rechtswidrig, da er von der sachlich unzuständigen Behörde erlassen worden ist.

Der Bescheid vom 29. Januar 2010 ist von der Betriebsleitung des Eigenbetriebs „Wasserwerk der Stadt S.“ als Behörde der Beklagten erlassen worden (dazu unter 1.). Der Betriebsleitung des Wasserwerks fehlt jedoch die satzungsrechtliche Befugnis zum Erlass eines Bescheides, mit dem für die Beklagte Wasserversorgungsgebühren festgesetzt werden (dazu unter 2.).

1. Wird der Bescheid vom 29. Januar 2010 nach dem Empfängerhorizont und unter Berücksichtigung von Treu und Glauben ausgelegt, folgt daraus, dass die Betriebsleitung des Wasserwerks als den Bescheid erlassende Behörde für die Beklagte Wasserversorgungsgebühren festgesetzt hat.

a) Aussteller des Bescheides ist die Betriebsleitung des Wasserwerks der Beklagten. Dies ergibt sich aus dem Kopf des Bescheides („Wasserwerk der Stadt S.“, Der Betriebsleiter“) sowie daraus, dass auf Seite 1 unten des Bescheides lediglich Kontaktdaten des Wasserwerks (Kontoverbindungen, Sitz und Steuerdaten) aufgeführt sind. Abschließend befindet sich dementsprechend auf Seite 2 des Bescheides die Grußformel „Ihr Wasserwerk der Stadt S.“. Zudem wird, ebenfalls auf Seite 2, unter „Hinweis der Verwaltung“ vor

einer Klageerhebung eine Rücksprache mit der Verwaltung des Wasserwerks empfohlen. Der Bürgermeister der Beklagten als deren allgemeine Verwaltungsbehörde ist dagegen in dem Bescheid an keiner Stelle benannt.

Unschädlich ist es, dass im Kopf des Bescheides nicht die „Betriebsleitung“ (vgl. § 2 Abs. 1 EigVO NRW sowie § 3 Nr. 2 der Betriebssatzung der Stadt S. für den Eigenbetrieb Wasserwerk vom 15. Dezember 2005 - Betriebssatzung -), sondern ausdrücklich nur der „Betriebsleiter“ genannt wird. Diese Formulierung ist einer korrigierenden Auslegung zugänglich.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 18. November 2008 - 15 B 1622/08 -, juris.

b) Die Betriebsleitung des Wasserwerks ist eine Behörde,

ebenso für die Betriebsleitung eines Eigenbetriebs: OVG NRW, Urteile vom 22. Juli 1959 - III A 780/56 -, OVGE MüLü 15, S. 106, vom 7. Dezember 1988 - 22 A 1013/88 -, NVwZ-RR 1989, 576, vom 12. September 1997 - 22 A 5779/96 -, Städte und Gemeinderat 1999, 24, und vom 12. Dezember 2006 - 15 A 2174/04 -; OVG NRW, Beschlüsse vom 19. Dezember 1996 - 22 B 2924/96 - und vom 18. November 2008 - 15 B 1622/08 -, juris; Sächs. OVG, Urteil vom 20. Juni 2004 - 5 B 369/03 -, juris; Hess. VGH, Urteil vom 19. September 2002 - 5 UE 1147/02 -, juris, und Beschluss vom 2. März 1993 - 5 TH 1649/91 -, juris; a. A. OVG Thüringen, Beschluss vom 29. April 2008 - 4 ZKO 610/07 -, juris,

und daher grundsätzlich im Stande, sich der Handlungsform des Verwaltungsakts zu bedienen.

Nach § 2 Abs. 1 EigVO NRW und § 3 Nr. 2 Satz 1 der Betriebssatzung wird der Eigenbetrieb von der Betriebsleitung selbständig geleitet, soweit nicht durch die Gemeindeordnung, die Eigenbetriebsordnung oder die Betriebssatzung etwas anderes bestimmt ist. Nach § 3 Nr. 1 der Betriebssatzung werden ein Betriebsleiter und ein stellvertretender Betriebsleiter bestellt. Aus diesen Regelungen - sowie aus § 3 Abs. 1 EigVO NRW und § 9 der Betriebssatzung - ergibt sich zugleich, dass die Betriebsleitung in ihrem Aufgabenbereich eigenverantwortlich und mit Außenwirkung handelt. Ihr sind mit der öffentlichen Wasserversorgung (vgl. § 50 WHG i.V.m. § 47a LWG) auch Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und entsprechende Zuständigkeiten übertragen worden.

Vgl. hierzu OVG NRW, Urteile vom 22. Juli 1959 - III A 780/56 -, OVGE MüLü 15, S. 106, und vom 7. Dezember 1988 - 22 A 1013/88 -, NVwZ-RR 1989, 576; Sächs. OVG, Urteil vom 20. Juni 2004 - 5 B 369/03 -, juris.

c) Aus dem angefochtenen Bescheid geht mit hinreichender Deutlichkeit hervor, dass die Betriebsleitung des Wasserwerks der Beklagten den Bescheid für die beklagte Stadt erlässt (vgl. zu dieser Voraussetzung §§ 12 Abs. 1 Nr. 3 b) KAG NRW i.V.m. § 125 Abs. 2 Nr. 1 AO).

Aufgrund der Bezeichnung im Kopf des Bescheides als Wasserwerk „der Stadt S. “, wobei die Worte „Stadt“ und „S. “ optisch durch das Stadtwappen getrennt sind, der im Kopf des Bescheides angegebenen E-Mailadresse („...@stadt-s...de“) sowie aufgrund der auf Seite 2 des Bescheides zitierten Rechtsgrundlagen wird (noch) hinreichend deutlich, dass die Betriebsleitung des Wasserwerks die Wasserversorgungsgebühren für die Beklagte erhebt.

Vgl. hierzu auch Sächs. OVG, Urteil vom 20. Juni 2004 - 5 B 369/03 -, juris.

2. Die Auslegung der einschlägigen satzungsrechtlichen Regelungen der beklagten Stadt ergibt, dass die Betriebsleitung des Wasserwerks für den Erlass des Gebührenbescheides nicht sachlich zuständig ist.

Gemäß § 8 der Beitrags- und Gebührenordnung zur Satzung der Stadt S. über die öffentliche Wasserversorgung und den Anschluss an die öffentliche Wasserversorgungsanlage (BGO) erhebt „die Stadt“ für die Inanspruchnahme der öffentlichen Wasserversorgungsanlage zur Deckung der Kosten im Sinne des § 6 Abs. 2 KAG NRW und der Verbandslasten nach § 7 Abs. 2 KAG NRW Benutzungsgebühren. Innerhalb der beklagten Stadt sind Gebührenerhebungen als Geschäfte der laufenden Verwaltung gemäß § 41 Abs. 3 GO NRW dem Bürgermeister als allgemeine Verwaltungsbehörde zugewiesen.

a) Eine diese allgemeine Zuständigkeitsregelung einschränkende Spezialzuweisung, die die Zuständigkeit für den Erlass von Gebührenbescheiden für den Bezug von Frischwasser der Betriebsleitung des Wasserwerks ausdrücklich überträgt, gibt es nicht. Weder die Eigenbetriebsverordnung NRW noch die Betriebssatzung enthalten ausdrückliche Regelungen darüber, dass die Betriebsleitung eines Eigenbetriebs in den ihrer Zuständigkeit obliegenden Tätigkeitsbereichen Gebührenbescheide erlassen kann.

b) Bei dem Erlass des streitgegenständlichen Gebührenbescheides handelt es sich auch nicht um ein - nach Maßgabe von § 3 Nr. 2 Sätze 2 und 3 der Betriebssatzung der Betriebsleitung obliegendes - Geschäft der laufenden Betriebsführung im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 EigVO.

Ebenfalls den Erlass von Gebührenbescheiden nicht als „laufendes Geschäft“ ansehend: Bay. VGH, Urteile vom 25. Januar 2010 - 20 B 09.1553 -, NVwZ-RR 2010, 931, und vom 6. September 2012 - 20 B 11.2171 -, juris; dagegen den Erlass von Abgabenbescheiden als Geschäft der laufenden Betriebsführung einordnend: OVG NRW, Urteil vom 22. Juli 1959 - III A 780/56 -, OVGE MüLü 15, S. 106; Sächs. OVG, Urteil vom 30. Juni 2004 - 5 B 369/03 -, juris; Hess. VGH, Urteil vom 19. September 2002 - 5 UE 1147/02 -, juris, und Beschl. vom 2. März 1993 - 5 TH 1649/91 -, juris; VG Arnsberg, Urteil vom 15. November 2002 - 13 K 3588/01 -, juris; offen gelassen: OVG NRW, Urteil vom 7. Dezember 1988 - 22 A 1013/88 -, NVwZ-RR 1989, 576.

Für die Beantwortung der Frage, was ein Geschäft der laufenden Betriebsführung ist, kommt es maßgeblich auf die Auslegung der Vorschriften der Betriebssatzung des Wasserwerks der Beklagten an. § 2 Abs. 1 Satz 2 EigVO NRW gibt nämlich keinen näheren Aufschluss darüber, was unter „laufender Betriebsführung“ zu verstehen sein soll. Es obliegt mithin dem Satzungsgeber, die Geschäfte der laufenden Betriebsführung näher zu bezeichnen.

Gemäß § 3 Nr. 2 Satz 3 der Betriebssatzung gehören zu der der Betriebsleitung obliegenden laufenden Betriebsführung alle Maßnahmen, die zur Aufrechterhaltung eines einwandfreien Betriebes laufend notwendig sind, insbesondere der innerbetriebliche Personaleinsatz, die Anordnung der notwendigen Instandhaltungsarbeiten und der laufenden Netzerweiterungen, Beschaffungen von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen sowie Investitionsgütern des laufenden Bedarfs, die Ersatzbeschaffung von Betriebsmitteln sowie der Abschluss von Werk- und Dienstleistungsverträgen sowie von Verträgen mit Tarif- und Sonderkunden.

Mit dem Begriff der laufenden Betriebsführung sind danach vor allem diejenigen regelmäßig anfallenden Geschäfte erfasst, die das "Vorhalten" der als Eigenbetrieb geführten öffentlichen

Einrichtung "Wasserversorgung" betreffen, wie Personaleinsatz, sonstige Organisation des Betriebs, Einkauf von Material und Bestellung von Fremdleistungen, laufende Instandhaltung und Erweiterung des Leitungsnetzes. Dazu gehören alle im täglichen Betrieb wiederkehrenden Maßnahmen, die typischerweise zur Aufrechterhaltung des Betriebs notwendig sind.

So schon OVG NRW, Urteil vom 7. Dezember 1988 - 22 A 1013/88 -, NVwZ-RR 1989, 576, m.w.N.

Die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der öffentlichen Einrichtung ist dagegen kein Geschäft der laufenden Betriebsführung im Sinne der hier maßgeblichen Satzung. Gerade die in § 3 Nr. 2 Satz 3 der Betriebssatzung aufgezählten Maßnahmen verdeutlichen, dass die der Betriebsleitung im Rahmen der laufenden Betriebsführung zugewiesene Geschäfte die Leistungserbringung zum Gegenstand haben. Weder wird im Wortlaut der Vorschrift die (hoheitliche) Regelung und Abwicklung von Benutzungsverhältnissen ausdrücklich erwähnt, noch bietet der Wortlaut einen Ansatz, die Norm so auszulegen, dass die Bezeichnung „laufende Betriebsführung“ auch den Erlass von Gebührenbescheiden umfasst. Auf einen solchen (ungeschriebenen) Regelungsgehalt hindeutende Anhaltspunkte wären aber zumindest erforderlich, um eine Ausnahme von der Regelzuständigkeit des Bürgermeisters als für die Beklagte handelnde Behörde zu schaffen.

Vgl. hierzu auch Bay. VGH, Urteil vom 25. Januar 2010 - 20 B 09.1553 -, NVwZ-RR 2010, 931, wonach es zur Zuständigkeitsübertragung „konkreter gemeindlicher Organisationsakte“ bedarf.

Da danach die (hoheitliche) Abwicklung des Benutzungsverhältnisses von vorneherein nicht in den der Betriebsleitung übertragenen Tätigkeitsbereich einbezogen ist, ist es für die Auslegung der maßgeblichen Vorschriften ohne Belang, dass der Erlass von Bescheiden, mit denen Wasserversorgungsgebühren festgesetzt werden, eine im laufenden Betrieb ständig wiederkehrende Handlung sein dürfte, die nach vorbestimmten Mustern vorzunehmen ist.

Auch die systematische Auslegung des § 3 Nr. 2 Satz 3 der Betriebssatzung belegt dieses Verständnis des Begriffs eines Geschäfts der laufenden Betriebsführung. So regelt § 6 Nr. 1 der Betriebssatzung, dass der Bürgermeister im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung der Betriebsleitung Weisungen erteilen kann. Dies gilt aber nicht für Angelegenheiten der laufenden Betriebsführung, die ausschließlich der Betriebsleitung unterliegen. Es erscheint jedoch fernliegend, dass der Bürgermeister in einem Bereich, in dem hoheitlich durch Erlass von Bescheiden gehandelt wird, also bestandskraftfähige Vollstreckungstitel geschaffen werden, kein Weisungsrecht haben soll. Danach dürfte er beispielsweise im gerichtlichen Verfahren einen Gebührenbescheid nicht gegen den Willen der Betriebsleitung aufheben, obwohl das Handeln der Betriebsleitung der Stadt zugerechnet wird und diese die richtige Beklagte ist. Eine derartige satzungsrechtliche Regelung kann nicht ernstlich gewollt sein.

II. Der Senat hält den vorgeschlagenen Vergleich vor allem zur Vermeidung weiterer Prozesskosten sowie mit Blick darauf für angezeigt, dass es der Beklagten unbenommen bleibt, die Wasserversorgungsgebühren gegenüber dem Kläger - unter Korrektur des unter I. beschriebenen formellen Mangels - festzusetzen, im Rahmen eines gegen diese Festsetzung gerichteten Klageverfahrens aber noch weitere Sachverhaltsaufklärung erforderlich sein dürfte.

1. Insoweit gibt die zwischen den Beteiligten streitige Frage, ob der Wasserverbrauch, den die Beklagte der Berechnung der Wasserversorgungsgebühren zugrunde gelegt hat, zutreffend ermittelt worden ist, Anlass zu den folgenden Hinweisen:

In der Rechtsprechung wird der Beweiswert einer durch eine geeichte Wasseruhr erfolgten Messung generell als sehr hoch und als von dem Gebührenschuldner nur schwer zu erschüttern eingeschätzt. Der Gebührenschuldner muss, da das Messergebnis der Wasseruhr dafür streitet, dass der Verbrauch in der Sphäre des Gebührenschuldners tatsächlich stattgefunden hat, (zumindest) einen Geschehensablauf aufzeigen, der die Annahme rechtfertigt, dass ein derart hoher Wasserverbrauch - sei es auch durch einen Rohrbruch oder undichte Stellen an Wasserversorgungsgeräten - nicht aufgetreten sein kann.

Vgl. hierzu (jeweils für die Erhebung von Abwassergebühren nach dem Frischwassermaßstab): OVG NRW, Beschlüsse vom 30. Juli 2012 - 9 A 2799/10 -, NVwZ-RR 2012, 904, und vom 13. September 2013 - 9 A 2385/12 -, sowie Bay.VGH, Urteil vom 29. April 2010 - 20 B 09.2533 -, juris.

Hat - wie hier (vgl. das Prüfungsprotokoll, Gerichtsakte, Bl. 123 f.) - eine äußere und innere Befundprüfung der Wasseruhr stattgefunden, die keine Beanstandungen ergeben hat, soll sogar ein Anscheinsbeweis gegeben sein bzw. eine Vermutung für die Richtigkeit des Messergebnisses streiten.

Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 17. Februar 2010 - OVG 9 S 83.09 -, juris, und vom 28. Februar 2008 - OVG 9 N 57.07 -, NVwZ-RR 2008, 726; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 5. Juli 2012 - 2 S 2599/11 -, KStZ 2012, 218.

Vor diesem Hintergrund dürfte die Annahme des Klägers, das Verwaltungsgericht habe ihm zu Unrecht die Beweislast für die Unrichtigkeit der Messung auferlegt, nicht zutreffen. Gegenteiliges ergibt sich auch nicht aus dem Urteil des OVG Saarlouis vom 20. Januar 1994 - 1 R 4/92 -, NJW 1994, 2243, weil in jenem Fall gerade keine innere Befundprüfung der Wasseruhr durchgeführt worden war.

Die von dem Kläger angestellten Überlegungen zu einer Beweislastumkehr wegen des der Beklagten zuzurechnenden Verlusts der Wasseruhr verfangen nicht. Die damit im Zusammenhang aufgeworfenen Fragen stellen sich nur, wenn der Kläger einen Sachverhalt vorträgt, der die Notwendigkeit einer erneuten Untersuchung der (zerlegten) Wasseruhr rechtfertigen würde. Das ist bislang nicht der Fall. Der Kläger hat nichts Konkretes dargelegt, was die Annahme rechtfertigen könnte, dass die Befundprüfung durch die Staatlich anerkannte Prüfstelle für Messgeräte für Wasser nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden ist.

Ebenso spricht derzeit zumindest nichts Überwiegendes dafür, dass die Wasseruhr überhaupt fehlerhaft gemessen hat. Nach dem bisherigen Sach- und Streitstand hat der Kläger keinen Sachverhalt aufgezeigt, wonach der gemessene Wasserverbrauch nicht der tatsächlich durch die Wasseruhr geflossenen Wassermenge entspricht. Dass es sich um eine ungewöhnlich große Wassermenge handelt, die in einem relativ kurzen Zeitraum durch die Wasseruhr geflossen sein muss, vermag das Messergebnis allein nicht in Frage zu stellen. In diesem Zusammenhang überzeugen vor allem die Ausführungen des Klägers nicht, dass schon die zeitlichen Abläufe den Durchfluss einer so großen Wassermenge ausschließen. Durchgreifende sonstige Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Messung hat der Kläger nicht vorgetragen.

2. Der Senat hat sich bei der vorgeschlagenen Regelung hinsichtlich der Höhe der von dem Kläger zu tragenden Kosten davon leiten lassen, dass die Klage zwar im vorliegenden Verfahren Erfolg haben wird, die Erfolgsaussichten einer gegen eine erneute Festsetzung der Wasserversorgungsgebühren gerichteten Klage aber aus den Gründen unter II. 1. nach derzeitigem Sach- und Streitstand eher zweifelhaft sind. Mit Blick darauf, dass die Beklagte im vorliegenden Verfahren unterliegen dürfte, sind die Verfahrenskosten von ihr zu tragen.

Durch den Abschluss des Vergleichs würde die erstinstanzliche Entscheidung gegenstandslos (§ 173 S. 1 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO analog). Der angefochtene Verwaltungsakt würde nunmehr hinsichtlich einer Summe von insgesamt 3.000,00 Euro bestandskräftig.

Dieser Vergleich wird mit Eingang der letzten Zustimmungserklärung bei Gericht wirksam.