

Az.: 4 A 508/16
1 K 93/16



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Stadt

- Klägerin -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Zweckverband "Kommunale Informationsverarbeitung Sachsen" (KISA)
vertreten durch den Vorstandsvorsitzenden
Eilenburger Straße 1 A, 04317 Leipzig

- Beklagter -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Verbandsumlage
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler und die Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Pastor und Dr. John ohne mündliche Verhandlung

am 30. März 2020

für Recht erkannt:

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 15. Juni 2016 - 1 K 93/16 - wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten um die Verpflichtung der Klägerin zur Zahlung einer Verbandsumlage.
- 2 Die Klägerin ist Mitglied des beklagten Zweckverbandes. Dessen Satzung (v. 3. Dezember 2003, SächsABl. 2003 Nr. 52 v. 27. Dezember 2003, S. 1191 i. d. F. der 12. Änderungssatzung v. 11. Dezember 2013, SächsABl. 2014 Nr. 17 v. 24. April 2014, S. 584 - nachfolgend nur: VerbS) lautet auszugsweise:

§ 1 Entstehung, Rechtsform, Verbandsmitglieder

(1) Der Zweckverband ist durch eine Vereinigung der Zweckverbände "Zweckverband Datenverarbeitung in Südsachsen" (DVS), "Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Ostsachsen" (KDO), und "Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Westsachsen" (ZKDW) gemäß § 65 Abs. 1 des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) entstanden. Er ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts gemäß §§ 44 ff. SächsKomZG.

(2) Mitglieder des Zweckverbands sind die in der Anlage zu dieser Satzung aufgeführten Städte, Gemeinden, Landkreise und sonstigen juristischen Personen.

(3) Der Beitritt weiterer Mitglieder zu dem Zweckverband ist möglich, soweit sie die Voraussetzungen des § 44 SächsKomZG erfüllen.

...

§ 3 Aufgabe des Verbandes

(1) Der Zweckverband stellt seinen Mitgliedern Datenverarbeitungsverfahren, Datenübertragungsnetze, Datenverarbeitungsleistungen und zugehörige Serviceleistungen zur Erledigung oder Vereinfachung von Verwaltungsaufgaben mit technikunterstützter Informationsverarbeitung zur Verfügung, welche die Mitglieder ganz oder teilweise in freier Entscheidung nutzen können.

(2) Zu den Leistungen und Aufgaben des Zweckverbandes gehören insbesondere die nachfolgend aufgezählten:

- a) Entwicklung, Wartung, Pflege, Weiterentwicklung und erforderlichenfalls die geordnete Ablösung der bereitgestellten Verfahren;
- b) Gewährleistung eines möglichst integrierten Einsatzes der angebotenen Verfahren durch Bereitstellung entsprechender Schnittstellen;
- c) Beratung und Unterstützung der Mitglieder sowie der sonstigen Kunden in allen Fragen, die mit den Leistungen nach Absatz 1 im Zusammenhang stehen, in allen sonstigen Anwendungsfragen und bei der Auswahl, Beschaffung und Nutzung von Hardware und Software, wobei Rechtsberatung ausgeschlossen ist;
- d) Durchführung von Schulungen;
- e) Erwerb von Gebietslizenzen und Abschluss von Rahmenverträgen mit Dritten über Lieferungen und Leistungen;
- f) Bereitstellung eines Übertragungsnetzes zur Nutzung der Datenverarbeitungsverfahren und für andere Netzdienste;
- g) Vertretung der Interessen der Verbandsmitglieder auf dem Gebiet der technikunterstützten Informationsverarbeitung;
- h) Erwerb und Überlassung von Informationstechnik sowie damit verbundene Betreiberleistungen.

(3) Der Verband kann sich zur Erfüllung einzelner Aufgaben Dritter bedienen. Hierbei muss vertraglich sichergestellt sein, dass alle Normen des Datenschutzes ausnahmslos eingehalten werden und dass dies jederzeit durchsetzbar ist.

(4) Der Zweckverband kann seine Leistungen auch für Dritte erbringen. Hierzu sind entsprechende Vereinbarungen abzuschließen.

(5) Der Verband arbeitet kostendeckend. Die Erzielung eines Gewinnes wird nicht angestrebt.

....

§ 6 Stimmrechte der Verbandsmitglieder

(1) Die Verbandsmitglieder haben bei Wahlen je eine Stimme.

(2) Bei Abstimmungen haben die Verbandsmitglieder in der Verbandsversammlung entsprechend den Umsatzerlösen des Vorjahres folgende Stimmen:

Bis 1 000 EUR 1 Stimme,
bis 10 000 EUR 3 Stimmen,
bis 20 000 EUR 5 Stimmen,
bis 50 000 EUR 8 Stimmen,
bis 100 000 EUR 12 Stimmen,
bis 200 000 EUR 20 Stimmen,
über 200 000 EUR 30 Stimmen.

Die Stimmen der neu beigetretenen Verbandsmitglieder werden nach der Aufnahme für das erste Jahr entsprechend den geschätzten Umsatzerlösen durch den Verwaltungsrat festgesetzt.

(3) Die Stimmen eines Verbandsmitglieds können nur einheitlich abgegeben werden.

(4) Die Verbandsmitglieder können ihrem Vertreter Weisungen für die Stimmabgabe erteilen.

(5) Kein Verbandsmitglied kann mehr als zwei Fünftel der Stimmenzahl aller Verbandsmitglieder haben.

...

§ 16 Deckung des Finanzbedarfs

(1) Der Finanzbedarf des Zweckverbandes soll durch Vergütungen für die vom Zweckverband angebotenen Leistungen gedeckt werden. Sofern der Finanzbedarf hierdurch sowie durch sonstige Erträge, Staatszuschüsse und sonstige zweckgebundene Zuschüsse nicht gedeckt werden kann, kann die Verbandsversammlung einmalige und jährliche Umlagen beschließen. Art und Höhe der jeweiligen Umlagen sind in der Haushaltssatzung für jedes Jahr getrennt für die Ausgaben des Erfolgs- und Vermögensplanes festzusetzen.

(2) Sämtliche Verbandsmitglieder sind umlagepflichtig.

(3) Die Höhe der durch ein Verbandsmitglied zu bezahlenden Umlage ist auf der Grundlage der Zahl der Einwohner seiner Mitglieder zu ermitteln. Hierbei ist von den vom Statistischen Landesamt zum 30. Juni des Vorjahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen auszugehen. Diese Einwohnerzahlen werden mit den nachfolgenden Faktoren veredelt:

a) Bei Städten und Gemeinden

- bis 10 000 EW: mit 1,0,
- Weitere Einwohner bis 20 000 EW: mit 0,66,
- Weitere Einwohner bis 200 000 EW: mit 0,33,
- Weitere Einwohner über 200 000 EW: mit 0,15.

Ist eine Stadt oder Gemeinde zugleich Mitglied eines Verwaltungsverbandes, der ebenfalls Verbandsmitglied ist, so ist die sich danach ergebende Einwohnerzahl bei dem Verwaltungsverband mit dem Faktor 0,1 zu veredeln.

b) Bei Landkreisen: mit 0,25,

c) Bei Verwaltungsverbänden: Entsprechend der Staffelung zu Buchstabe a),

d) Soweit Mitglieder keine Einwohner haben, wird für diese Mitglieder eine Einwohnerzahl von 1 000 angesetzt.

(4) Die Umlage ist als EURO-Betrag je Einwohner festzusetzen, basierend auf den veredelten Einwohnerzahlen gemäß Absatz 3.

(5) Wird eine Umlage beschlossen, so ist diese zu Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres des Zweckverbandes fällig.

...

§ 21 Ausscheiden von Verbandsmitgliedern

(1) Auf das Ausscheiden und den Wegfall von Verbandsmitgliedern finden die §§ 62 Abs. 2 Satz 2 und 63 SächsKomZG Anwendung. Einzelne Verbandsmitglieder können auf Antrag aus dem Zweckverband ausscheiden, hierüber entscheidet die Verbandsversammlung mit zwei Dritteln der Stimmen.

(2) Jedes Verbandsmitglied kann aus Gründen öffentlichen Wohls nach Maßgabe des § 62 Abs. 2 in Verbindung mit Absatz 1 SächsKomZG aus dem Zweckverband ausscheiden.

...

- 3 Der Beklagte setzte in § 5 seiner Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2015 (v. 22. Dezember 2014, SächsABl. Amtl. Anzeiger 2015 Nr. 2 v. 8. Januar 2015, A12;

nachfolgend nur: Haushaltssatzung) die Erhebung einer Umlage i. H. v. 3 Mio. € fest. Mit Bescheid vom 5. Mai 2015 zog der Beklagte die Klägerin zu einer Umlage i. H. v. € heran. Diese berechnete er aus einem Betrag von 1,208045 € je Einwohner und der satzungsgemäß veredelten Einwohnerzahl aller Mitglieder des Zweckverbands von 2.483.351 Einwohnern sowie einer veredelten Einwohnerzahl der Klägerin von..... Einwohnern. Zur Begründung bezog sich der Beklagte auf seine Befugnis, gemäß § 36 SächsKAG und § 60 Abs. 1 SächsKomZG i. V. m. § 16 Abs. 1 Satz 2 VerbS von seinen Mitgliedern eine Umlage zu erheben. Diese betrage nach § 5 der Haushaltssatzung insgesamt 3.000.000,00 €. Nach den vom Statistischen Landesamt zum 30. Juni 2014 mitgeteilten Einwohnerzahlen der Klägerin und der Mitglieder des Beklagten ergebe sich aus der jeweils veredelten Einwohnerzahl die für die Klägerin mit dem Bescheid festgesetzte Umlage.

4 Den dagegen erhobenen Widerspruch wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 17. Dezember 2015 zurück. Zur Begründung bezog er sich auf das Normenkontrollurteil vom 6. November 2015 (- 4 C 4/15 -, juris), mit dem der Senat den Antrag der Klägerin, die Haushaltssatzung des Antragsgegners für unwirksam zu erklären, abgelehnt hat. Er machte geltend, dass sich die Festsetzung der Umlage in der Haushaltssatzung im Rahmen des der Versammlung eingeräumten normativen Ermessens halte, das gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar sei. Die Festsetzung der Umlage sei nicht willkürlich und belaste die Klägerin nicht unverhältnismäßig. Die Klägerin hat um vorläufigen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO beim Verwaltungsgericht Chemnitz ersucht, das mit Beschluss vom 3. Mai 2016 (1 L 638/15) die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen den Umlagebescheid angeordnet hat.

5 Die Klägerin hat am 22. Januar 2016 Klage erhoben und diese unter Bezugnahme auf ihr Vorbringen im Eilverfahren mit der formellen und materiellen Rechtswidrigkeit der Haushaltssatzung des Beklagten sowie damit begründet, dass der dem Umlagebescheid zugrunde liegende Umlageschlüssel nach § 16 Abs. 3 VerbS mit § 60 Abs. 1 SächsKomZG unvereinbar sei.

6 Das Verwaltungsgericht hat den angefochtenen Bescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheids mit Urteil vom 15. Juli 2016 (1 K 93/16) aufgehoben. Der in

§ 16 VerbS geregelte Umlagemaßstab sei nicht mit § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG vereinbar. Danach sei der Satzungsgeber eines Zweckverbands bei der Wahl des Umlagemaßstabs in seinem Ermessen dahin eingeschränkt, dass im Regelfall von dem dort festgelegten Maßstab auszugehen sei. Nur ausnahmsweise könne davon abgewichen werden. Eine Umlage dürfe nicht im Missverhältnis zu dem Nutzen stehen, den das einzelne Verbandsmitglied habe. Das so formulierte Äquivalenzprinzip sei mit höherrangigem Recht vereinbar. Der in § 16 Abs. 3 VerbS geregelte Umlagemaßstab sei auch bei der nur eingeschränkt zulässigen gerichtlichen Kontrolle nicht mit § 60 Abs. 1 SächsKomZG vereinbar, weil er nicht mehr vom normativen Satzungsermessen des Beklagten gedeckt sei.

- 7 Der Beklagte beruhe auf der freiwilligen Mitgliedschaft seiner Mitglieder und stelle diesen Datenverarbeitungsdienstleistungen aufgrund einzelvertraglicher Regelungen entgeltlich zur Verfügung. Der Finanzbedarf des Beklagten solle nach § 16 Abs. 1 Satz 2 VerbS nur subsidiär durch eine von den Mitgliedern zu erhebende Umlage gedeckt werden. Der in § 16 Abs. 3 VerbS festgelegte Einwohnermaßstab sei als Umlagemaßstab an der Struktur und der Funktionsweise des Beklagten gemessen mit § 60 Abs. 1 SächsKomZG offensichtlich unvereinbar. Aus § 25 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG ergebe sich zwar, dass die Bemessung einer Umlage nach dem Kriterium der Einwohnerzahl dem Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit nicht fremd sei. Die Bemessung der Umlage nach diesem Kriterium unterscheide sich aber ausweislich der Gesetzessystematik vom Maßstabskriterium des Nutzens aus der Aufgabenerfüllung. Denn anders als im Fall des Beklagten gehe die Regelung von § 25 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG von einem Aufgabenübergang auf den Verwaltungsverband nach Maßgabe des § 7 SächsKomZG aus. Dies führe zu einer Verringerung des Aufgabenspektrums der Mitgliedsgemeinde. Darin liege die Rechtfertigung für eine einwohnerzahlbezogene Umlagebemessung. Eine solche Anknüpfung nehme § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG nicht vor, weil diese Regelung bei der Umlageerhebung durch einen Zweckverband den zu leistenden Aufwand am Nutzen des Mitglieds aus der Aufgabenerfüllung knüpfe. Der Gesetzgeber habe nicht die Einschätzung geteilt, der Nutzen einer Aufgabenerfüllung nehme bei generalisierender und typisierender Betrachtung mit steigender Einwohnerzahl zu. Zwar sei eine solche Betrachtung auch nicht ausgeschlossen, sie sei jedoch nicht mit der Struktur des Beklagten vereinbar. Eine Gegenüberstellung der vom Beklagten von

einzelnen Mitgliedern erhobenen Umlage anhand der Kriterien der tatsächlichen Einwohnerzahl zum Stichtag 30. Juni 2014 und der im Jahr 2014 erzielten Umsätze sowie danach, ob es sich um eine Gemeinde oder ein Mitglied ohne Einwohner handle, ergebe, dass bei den letztgenannten Mitgliedern, deren Einwohnerzahl nach § 16 Abs. 3 Satz 3 Buchst. d VerbS 1.000 betrage, die Umlage in gleicher Höhe erhoben werde, obwohl sich der Umsatz zwischen den Mitgliedern etwa um den Faktor 100 unterscheide. Bei Städten, Gemeinden und Landkreisen von vergleichbarer Einwohnerzahl würden im Hinblick auf die von ihnen verlangte Umlage diejenigen erheblich benachteiligt, die nur geringe Umsatzerlöse generiert hätten. Der gewählte Einwohnermaßstab führe zu einem völlig unsachgerechten Bild im Hinblick auf die gezogenen Nutzungen der Verbandsmitglieder. Wenn ein Mitglied keinen Nutzen aus der Aufgabenerfüllung ziehe, dürfe keine Umlage erhoben werden. Der Auffassung des Beklagten, es dürfe bei der Prüfung des Umlagemaßstabs nicht auf die tatsächliche Inanspruchnahme abgestellt werden, sondern auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Leistungen durch das einzelne Verbandsmitglied, könne nicht gefolgt werden. Denn die behauptete Beitragsähnlichkeit der Umlage liege nicht vor. Der Vorteil aus der Mitgliedschaft beim Beklagten realisiere sich erst bei der tatsächlichen Inanspruchnahme von Leistungen, zu der die Mitglieder aber nicht verpflichtet seien. Die Überschreitung des Satzungsermessens durch den Beklagten werde zudem dadurch deutlich, dass der Umlagemaßstab grundsätzlich und strukturell von der Stimmverteilung in der Mitgliederversammlung divergiere. Anders als der Umlagemaßstab seien die Stimmrechte an die Umsatzerlöse gekoppelt. Aufgrund der Stimmverteilung nach § 6 Abs. 2 VerbS seien in den Verbandsversammlungen regelmäßig über 1.000, mitunter sogar über 2.000 Stimmen vertreten. Mitglieder, die die Leistungen des Beklagten nur in geringem Maße in Anspruch nähmen und demgemäß über wenige Stimmen verfügten, seien im Rahmen der Entscheidungsfindung in der Mitgliederversammlung nahezu ohne Einfluss. Sie seien aber in demselben Maße umlagepflichtig wie jene Mitglieder, die bei gleicher Einwohnerzahl aufgrund der Inanspruchnahme von Leistungen des Beklagten über eine hohe Stimmenanzahl verfügten. Diese Verbandsmitglieder hätten auch ein erhebliches Eigeninteresse, die einwohnerstarken Mitglieder, die Leistungen des Beklagten in geringem Maße nachfragten, im Zweckverband zu halten, da diese bei Umlageerhebungen zu einem erheblichen Teil zur Finanzierung des Beklagten beitragen. Mitglieder, die Leistungen des Beklagten nur in geringem Maße

nachfragten, hätten aber kaum eine Möglichkeit, aus dem Verband auszuschneiden, weil § 21 Abs. 2 Satz 2 VerbS dafür eine Beschlussfassung der Mitgliederversammlung von zwei Dritteln der Stimmen vorsehe. Da es bereits an einem wirksamen Umlagemaßstab fehle, komme es nicht mehr auf die weiteren Rügen der Klägerin sowie auf die Frage an, ob überhaupt eine wirksame Aufgabenübertragung nach § 44 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SächsKomZG auf den Beklagten stattgefunden habe.

8 Der Beklagte hat zur Begründung der vom Senat mit Beschluss vom 30. November 2018 zugelassenen Berufung unter Bezugnahme auf seinen Antrag auf Zulassung der Berufung ausgeführt:

9 Dem Urteil des Verwaltungsgerichts liege ein grundlegend verfehltes Verständnis des Begriffs des Nutzens i. S. v. § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG zugrunde. Das Verwaltungsgericht verkenne die Typisierungsbefugnis des Satzungsgebers. Umlagesysteme bedürften notwendigerweise einer gewissen Schematisierung. Erforderlich, aber auch ausreichend zur Vereinbarkeit mit den Vorgaben des § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG sei damit, dass der gewählte Maßstab dem Durchschnitt der von ihm erfassten Geltungen zutreffend Rechnung trage. Diesen Anforderungen werde der vom Beklagten mit Bedacht gewählte Maßstab des § 16 Abs. 3 VerbS entgegen der auf einige Einzelfälle abstellenden Auffassung des Verwaltungsgerichts durchaus gerecht. Eine Vielzahl von Beispielfällen belege, dass ein Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Inanspruchnahme der Leistungen des Beklagten bei der gebotenen typisierenden Betrachtung im Grundsatz bestehe. Der Beklagte erziele hohe Umsatzerlöse nahezu ausschließlich mit größeren Städten bzw. mit Landkreisen mit hohen Einwohnerzahlen. Selbst dort, wo keine strenge Korrelation von Einwohnerzahlen und Umsatzerlösen bestehe, führe der Umlageschlüssel aufgrund der typisierenden Berücksichtigung der Leistungskraft der Verbandsmitglieder nicht zu einer unangemessenen und unverhältnismäßigen Benachteiligung der Mitglieder untereinander.

10 Das Verwaltungsgericht bestimme die den Verbandsmitgliedern entstehenden Vorteile fehlerhaft, indem es den Nutzen im Sinne von § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG allein nach den mit dem Beklagten einzelvertraglich abgeschlossenen

Leistungsvereinbarungen bemesse. Dieses Verständnis sei fehlerhaft, weil die Inanspruchnahme von Leistungen für die Mitglieder entgeltlich sei und dem so definierten Nutzen auch Kosten gegenüberstünden. Die Inanspruchnahme von Leistungen sei für die Mitglieder aber offensichtlich nur insoweit von Nutzen, als ein entsprechender Bedarf bestehe. Das dem Urteil des Verwaltungsgerichts zugrunde gelegte Nutzenkonzept stehe nicht mit der besonderen satzungsgemäßen Aufgabenstruktur des Beklagten in Einklang. Dieser biete den Mitgliedern nach § 3 Abs. 1 VerbS für ihre Verwaltungsaufgaben Datenverarbeitungsdienstleistungen an und sichere ihnen nach Art eines Grundversorgers die Möglichkeit, auf das Angebot solcher Leistungen zurückzugreifen. Dies mache die Mitglieder von veränderten Marktverhältnissen unabhängig. Der offene Wortlaut von § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG spräche ebenso wie der Zweck der Vorschrift für ein weites Verständnis des Nutzenbegriffs. Der Gesetzgeber habe sicherstellen wollen, dass der Satzungsgeber unterschiedlichen Zweckverbandsstrukturen und Aufgabengestaltungen ohne unangemessene und unverhältnismäßige Benachteiligungen der Mitglieder untereinander Rechnung tragen könne. Etwas anderes folge nicht aus dem vom Verwaltungsgericht gezogenen Vergleich mit dem Umlageschlüssel eines Verwaltungsverbands gemäß § 25 Abs. 1 SächsKomZG. Wenn der Gesetzgeber als Maßstab für die Erhebung von Umlagen eines Zweckverbands diese nach dem Nutzen verteile, habe er die Einwohnerzahl als Verteilungsmaßstab nicht ausgeschlossen, sondern lediglich weitere nutzerorientierte Umlageschlüssel ermöglichen wollen. Das Verwaltungsgericht verkenne auch den Charakter von Umlagen und deren Abgrenzung von anderen Abgabeformen. Es meine offenbar, die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme von Leistungen führe zu einer Beitragsähnlichkeit der Umlage und damit zu einer unzulässigen Gleichstellung von Umlage und Beitrag. Umlagen seien jedoch ein Finanzierungsmittel eigener Art; sie ließen sich nicht in die Dichotomie von Beiträgen und Gebühren einordnen. Das dem Urteil des Verwaltungsgerichts zugrunde liegende Nutzenkonzept beschränke den Gestaltungsspielraum des Satzungsgebers unzulässig und gebe einen rechtswidrigen Umlagemaßstab vor.

- 11 Die gerichtliche Kontrolle von Umlagebestimmungen einer Satzung sei auf die Prüfung beschränkt, ob der Satzungsgeber sein normatives Ermessen überschritten habe. Die Kontrolle habe sich jedoch nicht darauf zu erstrecken, ob die gefundene

Lösung die zweckmäßigste, gerechteste oder vernünftigste sei. Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts sei jedoch allein ein an die Umsatzerlöse des Vorjahres anknüpfender Umlagemaßstab rechtmäßig. Dieser Maßstab wäre keineswegs gerechter als der vom Beklagten gewählte Maßstab, weil dadurch Unterschiede in der regelmäßig mit der Einwohnerzahl korrespondierenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Verbandsmitglieder völlig außer Acht gelassen würden. Der vom Verwaltungsgericht offenbar als einzig zulässig erachtete Maßstab stünde auch nicht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Einklang, die davon ausgehe, dass das vom Bundesverwaltungsgericht als gebührenrechtliche Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entwickelte Äquivalenzprinzip auf das Umlagenrecht nicht übertragbar sei. Wenn man diese Rechtsprechung dahingehend verstehen wolle, dass es dem Gesetzgeber gleichwohl offen stehe, das Äquivalenzprinzip als Umlagemaßstab vorzusehen, setze dies in verfassungskonformer Auslegung voraus, dass damit nicht zwingend eine strenge Nutzenorientierung im Sinne des vom Verwaltungsgericht zugrunde gelegten Nutzenverständnisses festgeschrieben werde.

- 12 Selbst wenn mit dem Verwaltungsgericht der Nutzen i. S. v. § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG anhand der tatsächlichen Inanspruchnahme von Leistungen zu bestimmen wäre, verkenne das Urteil, dass die Vorschrift eine strenge Nutzenorientierung nur für den Regelfall vorsehe. Im Ausnahmefall könne auch ein davon abweichender Umlagemaßstab festgesetzt werden. Der vom Verwaltungsgericht angenommene Nutzenbegriff stelle keine taugliche Kategorie dar, um im konkreten Einzelfall ein sachgerechtes und angemessenes Ergebnis zu gewährleisten. Es sei widersinnig, im Rahmen der nach § 60 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG nachrangigen Finanzierung durch eine Umlage erneut diejenigen Verbandsmitglieder besonders stark zu belasten, die über den Abschluss umfangreicher einzelvertraglicher Vereinbarungen bereits im Rahmen der regulären Finanzierung in besonderem Maße zur Finanzierung des Zweckverbands beigetragen hätten. Dies führe nicht nur zu einer doppelten Inanspruchnahme der betreffenden Mitglieder, sondern setze auch einen Anreiz, die Leistungen möglichst nur in geringem Umfang in Anspruch zu nehmen, um im Folgejahr zu einer möglichst niedrigen Umlage herangezogen zu werden.

- 13 Bei typisierender Betrachtung korrespondiere der Nutzen für die Mitglieder mit der Einwohnerzahl, weil Kommunen mit höherer Einwohnerzahl aufgrund ihrer komplexeren Datenverarbeitungsverfahren regelmäßig in besonderem Maße auf externe Unterstützung angewiesen seien. Ein einwohnerbezogener Maßstab sei für die Bemessung des Nutzens der Mitglieder in dem vom Beklagten verstandenen Sinne geeignet. Ungeeignet sei demgegenüber die Bemessung des Nutzens anhand der von einem Mitglied erzielten Umsatzerlöse, weil dieses Kriterium den Nutzen eines dauerhaft verfügbaren Angebots an Datenverarbeitungsverfahren nicht abbilde.
- 14 Entgegen dem Vorbringen der Klägerin verstoße die Erhebung der Umlage nicht gegen das Beihilferecht. Die Erhebung der Umlage sei nicht geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten wesentlich zu beeinträchtigen. Der Kundenstamm des Beklagten setze sich im Wesentlichen aus kommunalen Einrichtungen und sonstigen Körperschaften des öffentlichen und privaten Rechts im Freistaat Sachsen und einigen wenigen Mitgliedern angrenzender Bundesländer zusammen. Die vom Beklagten angebotenen Leistungen seien zudem auf die Besonderheiten des deutschen Kommunalrechts zugeschnitten, was einen grenzüberschreitenden Wettbewerb faktisch ausschließe. Der Beklagte konkurriere ausschließlich mit anderen Datenverarbeitungsdienstleistern aus der Region.
- 15 Der Beklagte beantragt schriftsätzlich,
- das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 15. Juni 2016 - 1 K 93/16 - zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 16 Die Klägerin beantragt schriftsätzlich,
- die Berufung zurückzuweisen.
- 17 Das in der Satzung verwendete und dem Umlagebescheid zugrunde liegende Kriterium der Einwohnerzahl werde nicht von § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG getragen. Danach sei die Umlage am Nutzen zu bemessen, während § 16 Abs. 3 VerbS eine Bemessung nach der Einwohnerzahl vorsehe. Der in § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG genannte Nutzen müsse durch die tatsächliche Inanspruchnahme der Leistungen des Beklagten gespiegelt werden, nicht aber bereits durch die Möglichkeit

der Inanspruchnahme dieser Leistungen. Dies folge daraus, dass keine individuelle Pflicht zur Umlage bestehe, wenn ein Verbandsmitglied überhaupt keinen Nutzen aus der Aufgabenerfüllung ziehe. Sonst bliebe der Wortlaut von § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG bedeutungslos, die Umlage "für die einzelne Aufgabe" nach dem Nutzen zu bemessen. Die Vorschrift diene der Verwirklichung des Äquivalenzprinzips und damit einer verhältnismäßigen Lastenverteilung und rekurreiere deshalb auf den konkreten Nutzen. Der vom Beklagten gewählte Einwohnermaßstab weise keinen Nutzenbezug auf. Der Beklagte gehe davon aus, den Nutzen mit der in § 3 Abs. 1 VerbS formulierten Aufgabe bestimmen zu können, die in der Bereitstellung und dem Angebot von Datenverarbeitungsdienstleistungen für die Mitglieder bestehe. Nach dem Wortlaut von § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG sei der Aufwand der Umlage auf die einzelnen Zweckverbandsmitglieder nach dem Nutzen aus der Aufgabenerfüllung zu verteilen. Die in § 3 VerbS genannten Leistungen des Beklagten stellten keine unmittelbaren Aufgaben der Verbandsmitglieder dar, die auf den Beklagten übergingen. Soweit der Beklagte die übertragene Aufgabe in der bloßen Verfügbarkeit der Dienstleistungen sehe, die bereits einen Vorteil darstelle, weil allein so das Angebot von Datenverarbeitungsdienstleistungen gesichert sei, treffe dies nicht zu. Denn es sei Nichtmitgliedern durchaus möglich, ihre Aufgaben ohne die Leistungen des Beklagten zu bewältigen. Auch werde damit der Nutzen aus der Mitgliedschaft nicht klar, weil der Beklagte seine Leistungen auch Nichtmitgliedern anbiete. Demnach erwachse den Mitgliedern kein Nutzen aus der Aufgabenerfüllung durch den Beklagten. Wolle man die Aufgabenerfüllung bereits in der bloßen Verfügbarkeit sehen, erwachse der Nutzen nicht aus der Mitgliedschaft.

- 18 Da keine atypische Konstellation vorliege, sei kein Raum für eine Ausnahme von der Sollvorschrift des § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG. Da in der bloßen Vorhaltung von Datenverarbeitungsdienstleistungen durch den Beklagten kein Vorteil für die Verbandsmitglieder bestehe, gebe es keinen Grund, von der Nutzenbemessung der Umlage zu Gunsten einer einwohnerzahlbemessenen Umlage abzusehen. Sachliche Gründe rechtfertigten jedenfalls eine einwohnerzahlbemessene Umlage nicht.
- 19 Mit der Ausgestaltung seiner Satzungsregelung und der Wahl eines einwohnerzahlbemessenen Umlagekriteriums habe der Beklagte sein normatives Ermessen überschritten. Die Einwohnerzahl spiegele ganz offensichtlich nicht den

- Nutzen der Mitglieder des Beklagten wider. Das Ermessen des Satzungsgebers bei der Bestimmung des Umlagemaßstabs erlaube keine Abweichung vom Äquivalenzprinzip.
- 20 Die Verbandsstruktur sei durch entgeltliche Verträge geprägt. Dies schlage sich in der Regelung in § 6 Abs. 2 Verbs über die Bemessung der Stimmrechte in der Verbandsversammlung nieder. Diese Funktionsweise des Beklagten führe ebenfalls zur Unvereinbarkeit des einwohnerzahlbezogenen Umlagemaßstabs mit § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG, der nicht mehr vom Satzungsermessen des Beklagten getragen sei. Entgegen dem nach dem Nutzenerfordernis maßgeblichen Äquivalenzprinzip biete der einwohnerzahlbezogene Maßstab keine Gewähr dafür, dass Gemeinden untereinander nicht sachunangemessen und damit unverhältnismäßig benachteiligt würden, sondern er stehe vielmehr in einem auffälligen Missverhältnis zum Nutzen, den das jeweilige Verbandsmitglied aus der Aufgabenerfüllung des Zweckverbands habe.
- 21 Es bestehe auch kein Zusammenhang zwischen dem Nutzen und der Einwohnerzahl. Durch die Mitgliedschaft würden keine Aufgaben auf den Beklagten übertragen. Die Zurverfügungstellung von Datenverarbeitungsdienstleistungen durch Einzelverträge sei keine Aufgabenerfüllung der Kommunen, sondern lediglich eine dazu ergehende Hilfe. Das Einwohnerzahlkriterium sei von dem Nutzenkriterium verschieden. Das Einwohnerzahlkriterium könne zwar als generalisierender und typisierender Maßstab den anteiligen Nutzen eines Verbandsmitglieds abbilden; dies sei etwa bei den Verwaltungsverbänden gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG der Fall. Ob das Einwohnerzahlkriterium ein tauglicher Maßstab zur Umlagebemessung sei, sei anhand des jeweiligen Einzelfalls zu bewerten und im Fall des Beklagten zu verneinen. Denn dort würden Leistungen nicht korrespondierend zur Einwohnerzahl erbracht. Folglich hätten Mitglieder mit vergleichbarer Einwohnerzahl mit einem hohen Umsatz einen wesentlich höheren Nutzen als solche mit einem niedrigen oder gar keinem Umsatz, obwohl sie zu einer Umlage in gleicher oder vergleichbarer Höhe verpflichtet seien. Die vom Verwaltungsgericht herangezogenen Beispiele illustrierten dies.
- 22 Ein Nutzen entstehe für die Mitglieder auch nicht aufgrund einer über die einzelvertraglichen Leistungen hinausgehenden Interessengemeinschaft. Diese sei Gegenstand eines jeden Zweckverbands und daher kein für die Beurteilung des

Umlagemaßstabs geeignetes Kriterium. Ein Mitglied profitiere nicht schon allein wegen seiner Mitgliedschaft von einer stärkeren Verhandlungsposition des Beklagten gegenüber Anbietern von kommunalen Datenverarbeitungsdienstleistungen, sondern es erlange einen Vorteil erst durch Abschluss eines entgeltlichen Vertrages, der Zugriff auf die Leistungen des Beklagten biete. Auch wenn die Mitglieder des Beklagten in der Regel einen geringeren Betrag als Nichtmitglieder für gleiche Leistungen zahlen müssten, entstehe den Mitgliedern daraus kein Vorteil, weil diese Preisdifferenzierung in der Satzung nicht vorgesehen sei und auch nicht bei allen Produkten bestehe.

- 23 Der Umlagebescheid sei auch rechtswidrig, weil der Zusammenschluss des Beklagten wegen fehlender Aufgabenübertragung unwirksam sei. Die Bildung eines Zweckverbands setze nach § 44 Abs. 1 SächsKomZG voraus, dass diesem Aufgaben übertragen würden. Daran fehle es hier. Die Verbandssatzung enthalte entgegen § 47 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 11 Abs. 2 Nr. 2 SächsKomZG keine entsprechenden Bestimmungen.
- 24 Die Umlageerhebung verstoße gegen das Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV. Die Umlage sei eine Beihilfe, die durch Begünstigung eines bestimmten Unternehmens den Wettbewerb verfälsche und dadurch den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtige. Der Beklagte erbringe Leistungen gegen Entgelt, müsse aber wegen der Umlage nicht mit kostendeckenden Entgelten am Markt auftreten. Die Umlagezahlungen seien staatliche Beihilfen. Die durch sie vermittelten Vorteile gingen potentiell zu Lasten europäischer Wettbewerber und seien deshalb geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Die Umlage sei auch nicht ausnahmsweise zulässig.
- 25 Die Ausführungen des Beklagten zu seiner Funktion als "Grundversorger" seien irreführend. Der Beklagte biete keine selbst entwickelten IT-Lösungen an, sondern sei nur Vertriebs- bzw. Lizenzpartner und bediene sich für die Produkte ebenso auf dem freien Markt, der aber angeblich nicht zur dauerhaften Versorgung der Kunden mit Softwareprodukten geeignet sei.

- 26 Die Beteiligten haben auf die Durchführung der mündlichen Verhandlung verzichtet. Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und auf den Inhalt der beigezogenen Gerichtsakte zum Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (1 L 638/15) verwiesen, die Gegenstand der Entscheidungsfindung waren.

Entscheidungsgründe

- 27 Die zulässige Berufung, über die der Senat mit dem Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 101 Abs. 2, § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO), ist nicht begründet. Der Bescheid des Beklagten vom 5. Mai 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 17. Dezember 2015 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 28 Der Rechtmäßigkeit des Bescheids steht zwar weder die von der Klägerin in Zweifel gezogene Wirksamkeit der Gründung des Beklagten (1.) noch die von ihr geltend gemachte Unwirksamkeit der Haushaltssatzung entgegen, die der Umlageerhebung zugrunde liegt (2.). Die Umlageerhebung erweist sich jedoch als rechtswidrig, weil die in der Verbandssatzung vorgesehene Verteilung der Umlage auf die Verbandsmitglieder rechtswidrig ist (3.). Ob die Umlageerhebung darüber hinaus auch unionsrechtswidrig ist, kann daher offen bleiben (4.).
- 29 Die Befugnis des Beklagten zur Erhebung einer Umlage von seinen Mitgliedern ergibt sich aus § 60 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG. Danach kann ein Zweckverband, soweit seine sonstigen Erträge nicht zur Deckung seines Finanzbedarfs ausreichen, von den Verbandsmitgliedern eine Umlage erheben. Die Umlage ist gemäß § 16 Abs. 3 Satz 1 VerbS auf der Grundlage der Zahl der Einwohner seiner Mitglieder zu ermitteln. Die Befugnis des Beklagten, zur Erhebung von Umlagen Verwaltungsakte zu erlassen, ergibt sich aus § 36 SächsKAG, wonach bei der Erhebung von Umlagen von Gemeindeverbänden mangels entgegenstehender anderweitiger Regelungen - wie hier - in Bezug auf das Verfahren durch den Verweis auf § 3 SächsKAG u. a. die Regelungen über die Verwaltungsakte gemäß §§ 118 ff. AO (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 b SächsKAG) gelten.

- 30 1. Einer Umlageerhebung durch Bescheid steht der Gründungsmangel der fehlenden Übertragung von Aufgaben seiner Mitglieder auf den Beklagten allerdings nicht entgegen.
- 31 Nach § 44 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SächsKomZG können sich Gemeinden, Verwaltungsverbände, Landkreise und Zweckverbände zu einem Zweckverband (Freiverband) zusammenschließen und ihm bestimmte Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt und verpflichtet sind, übertragen. Nach Satz 3 der Vorschrift kann die Erfüllung der Aufgaben auf einen Teil des Verbandsgebiets eines Verbandsmitglieds beschränkt werden. Der Aufgabenübergang bewirkt, dass das Recht und die Pflicht der Aufgabenwahrnehmung auf den Zweckverband übergehen; zugleich erlöschen die entsprechenden Zuständigkeiten der Mitglieder (§ 46 und § 60 Abs. 3 SächsKomZG).
- 32 Bei der Gründung des Beklagten sind diesem von den Gründungsmitgliedern keine Aufgaben übertragen worden. Der Verbandssatzung, namentlich den Regelungen in § 3 VerbS über die Aufgaben des Verbandes, kann hierzu ebenso wenig etwas entnommen werden wie den späteren Satzungsänderungen. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 VerbS ist der Beklagte aus dem Zusammenschluss der Zweckverbände "Zweckverband Datenverarbeitung in Südsachsen", "Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Ostsachsen", und "Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Westsachsen" gemäß § 65 Abs. 1 SächsKomZG entstanden. Diesen waren von ihren jeweiligen Mitgliedern ebenfalls keine Aufgaben übertragen worden. Dies ergibt sich aus den Regelungen den Verbandssatzungen des Zweckverbandes Datenverarbeitung in Südsachsen (v. 5. April 1993, SächsABl. 1993 Nr. 51 v. 18. November 1993, S. 1249), des Zweckverbandes Kommunale Datenverarbeitung Westsachsen (v. 7. Juli 1993, SächsABl. 1993 Nr. 49 v. 4. November 1993, S. 1197) und des Zweckverbandes Kommunale Datenverarbeitung Ostsachsen (v. 15. September 1993, SächsABl. 1994 Nr. 2 v. 13. Januar 1994, S. 30). Im jeweiligen § 3 der Satzungen der genannten Verbände waren deren Aufgaben in einer § 3 VerbS vergleichbaren Weise genannt, ohne dass dort oder durch andere Satzungsbestimmungen eine Aufgabenübertragung der jeweiligen Gründungsmitglieder auf die Zweckverbände erfolgt wäre.
- 33 Bei der Gründung eines Zweckverbands ist gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG ein wesentliches Merkmal, dass diesem durch die Gründungsmitglieder Aufgaben zur

Erfüllung übertragen werden. In der Verbandssatzung muss gemäß § 48 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 11 Abs. 2 Nr. 2 SächsKomZG genau festgelegt werden, welche Aufgaben übertragen werden. Diese müssen im Einzelnen genannt werden; es können auch einzelne oder mit einem bestimmten Zweck verbundene, klar abgrenzbare Aufgaben übertragen werden. Nicht zulässig ist eine Zweckverbandsbildung zur lediglich mandatsweisen Durchführung von Aufgaben in fremdem Namen (vgl. Sponer, in: Sponer u.a., Kommunalverfassungsrecht Sachsen, § 44 SächsKomZG, § 44 Erl. 3, Stand 1.2018). Soweit der Beklagte seine Aufgabe in Übereinstimmung mit § 3 VerbS darin sieht, seinen Mitgliedern - sowie Dritten gemäß § 3 Abs. 4 VerbS - die Möglichkeit zu eröffnen, zur Wahrnehmung ihrer Verwaltungsaufgaben auf Datenverarbeitungsdienstleistungen zurückzugreifen, bestätigt er, dass mit seiner Gründung keine Aufgabenzuweisung i. S. v. § 44 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG bzw. kein Aufgabenübergang i. S. v. § 46, § 60 Abs. 3 SächsKomZG erfolgt ist. Die Aufgabe des Beklagten besteht vielmehr lediglich darin, Datenverarbeitungsdienstleistungen anzubieten. Insoweit unterscheidet sich die Aufgabe des Beklagten nicht von Dienstleistungen, die private Dritte oder sonstige Behörden oder öffentliche Stellen zur Verfügung stellen.

34 Soweit der Senat es für eine Aufgabenübertragung i. S. v. § 44 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG hat genügen lassen, dass von den im Jahr 1993 gegründeten Zweckverbänden Aufgaben auf den Beklagten übergegangen sind (Beschl. v. 24. November 2016 - 4 B 129/16 -, juris Rn. 15), hält er hieran nicht fest. Denn die den Beklagten gründenden Zweckverbände konnten keine Aufgaben (weiter-) übertragen, die ihnen selbst nicht zuvor übertragen worden waren. Eine - neuerliche - Aufgabenübertragung von den Mitgliedern auf den Beklagten hat auch unter der Annahme nicht stattgefunden, dass beim Wegfall der bisherigen Zweckverbände infolge des Zusammenschlusses deren Aufgaben - für eine juristische Sekunde - auf die jeweiligen Mitglieder zurückgefallen wären. Denn es fehlt angesichts der Regelung in § 3 VerbS jeder Hinweis darauf, dass eine tatsächliche Übertragung von Mitgliederaufgaben auf den Beklagten auch nur beabsichtigt war; ein Aufgabenübergang ist auch nicht erfolgt.

35 Von dem materiellen Gründungsmangel der fehlenden Aufgabenübertragung auf den Beklagten ist jedoch die Frage des wirksamen Entstehens des Beklagten zu trennen.

Dafür bedarf es nach § 48 Abs. 1 SächsKomZG einer schriftlichen Satzung mit dem in § 11 Abs. 2 SächsKomZG genannten Mindestinhalt. Diese muss von der Rechtsaufsichtsbehörde gemäß § 49 Abs. 1 SächsKomZG genehmigt und nach § 13 SächsKomZG im Sächsischen Amtsblatt veröffentlicht werden. Diese Verfahrensschritte sind hier erfolgt. Mit den Bekanntmachungen der Genehmigung und der Verbandssatzung ist der Beklagte wirksam entstanden (§ 13 Abs. 2 SächsKomZG). Die öffentliche Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihre rechtsaufsichtliche Genehmigung haben konstitutive Wirkung, d. h. mit deren ordnungsgemäßer öffentlicher Bekanntmachung entsteht der Zweckverband als handlungsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. § 45 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG), unabhängig davon, ob die Verbandsgründung, insbesondere die Verbandssatzung einschließlich der zwingenden Satzungsregelungen gemäß § 48 Satz 2 i. V. m. § 11 Abs. 2 SächsKomZG, an formellen oder materiellen Fehlern leidet (vgl. SächsOVG, Urt. v. 20. August 2013 - 5 A 357/13 -, juris 24 ff. = NVwZ-RR 2014, 432, unter Hinweis auf die Gesetzgebungsmaterialien).

36 Der Gründungsmangel der fehlenden Aufgabenübertragung ist - soweit ersichtlich - nicht innerhalb der Jahresfrist nach § 13 Abs. 3 Satz 2 SächsKomZG geltend gemacht worden. Dass bei der Veröffentlichung der Satzung auf diese Rechtsfolge nicht hingewiesen worden ist, schadet nicht, weil nach § 13 SächsKomZG ein solcher Hinweis - anders als bei § 4 Abs. 4 Satz 4 SächsGemO - nicht vorgeschrieben ist. Ein Gründungsmangel lässt die Entstehung des Beklagten unberührt (vgl. SächsOVG, Urt. v. 18. Dezember 2013 - 5 D 18/07 -, juris Rn. 234 - 242 unter Verweis auf SächsOVG, Urt. v. 20. August 2013 a. a. O.; vgl. auch ThürOVG, Urt. v. 18. Dezember 2000 - 4 N 472/00 - juris Rn. 71/72 = LKV 2001, 415 ff., m. w. N.). Dieser kann daher wirksam Bescheide erlassen, gegen die im Umfang einer möglichen Verletzung subjektiver Rechte Rechtsschutz in Anspruch genommen werden kann (vgl. SächsOVG, Urt. v. 20. August 2013 a. a. O., juris Rn. 36).

37 2. Die dem Bescheid zugrundeliegende Haushaltssatzung des Beklagten, deren § 5 die Erhebung der Umlage i. H. v. 3 Mio. € vorsieht, ist formell rechtmäßig erlassen worden. Sie ist ordnungsgemäß ausgefertigt und veröffentlicht worden. Der in der Verbandsversammlung am 24. November 2014 gefasste Beschluss über die Haushaltssatzung ist ebenfalls ordnungsgemäß erfolgt. Die Formalien über die

Einberufung der Verbandsversammlung sind ebenso eingehalten worden wie diejenigen bei der Abstimmung. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Verbandssatzung bei Abstimmungen eine Stimmgewichtung ihrer Mitglieder in Abhängigkeit von den Umsatzerlösen des Vorjahres des jeweiligen Mitglieds vorsieht, so dass die Mitglieder - gestaffelt nach der Höhe der Erlöse - zwischen einer und 30 Stimmen haben und ferner, dass die einem Mitglied zustehenden Stimmen von diesem nur einheitlich abgegeben werden können (§ 6 Abs. 2 und 3 VerbS). Wegen der Einzelheiten der Begründung wird auf das Senatsurteil vom 6. November 2015 (- 4 C 4/15 -, juris Rn. 26 - 37, juris = SächsVBl. 2016, 144) verwiesen.

38 Mit der Anknüpfung des Stimmgewichts an die Umsatzerlöse wird ersichtlich das Ziel verfolgt, denjenigen Mitgliedern einen höheren Einfluss zu verschaffen, die im Vergleich zu anderen Mitgliedern mehr Dienstleistungen des Beklagten nachgefragt und damit auch zu höheren Einnahmen des Beklagten beigetragen haben. Diese Regelung ist plausibel und wird von einem nachvollziehbaren Regelungszweck getragen.

39 Durchschlagende Bedenken gegen die Bestimmtheit von § 6 Abs. 2 VerbS ergeben sich nicht aus etwaigen Schwierigkeiten, die Umsatzerlöse des Vorjahres zu bestimmen. Der Senat hat diesen Begriff in seinem Urteil vom 6. November 2015 (a. O. Rn. 35) unter Rückgriff auf § 277 Abs. 1 HGB (a. F.) als Erlöse durch Verkauf, Vermietung und Verpachtung aus der gewöhnliche Geschäftstätigkeit definiert. Der - zutreffende - Einwand, dass diese Regelung infolge ihrer Neufassung (durch Art. 1 Nr. 18 Buchst. a des Gesetzes v. 17. Juli 2015, BGBl. I S. 1245) anders lautet und Umsatzerlöse nunmehr - geringfügig - anders definiert sind, ist nicht geeignet, die hinreichende Bestimmtheit von § 6 Abs. 2 VerbS in Frage zu stellen. Die Umsatzerlöse des Vorjahres können durch das jeweilige Mitglied selbst oder durch den Beklagten festgestellt und aus entsprechenden Rechnungen ermittelt werden. Dabei ist angesichts des Zwecks der Vorschrift, eine Stimmenanzahl in der Verbandsversammlung festzusetzen, nicht auf die in einem Jahr tatsächlich erzielten (vereinnahmten) Umsatzerlöse, sondern auf die buchmäßigen Umsatzerlöse (unter Einschluss noch offener Forderungen) abzustellen. Denn es ist nicht praktikabel, vor einer Verbandsversammlung, in der Abstimmungen nach § 6 Abs. 2 VerbS vorgesehen sind, zu ermitteln, welche Forderungen im Vorjahr von einem Mitglied

beglichen worden sind. Es ist deshalb darauf abzustellen, welche Umsätze im Vorjahr einem Mitglied in Rechnung (fällig) gestellt worden sind. Im Zweifelsfall bleibt es der Mitgliederversammlung überlassen, die Stimmenanzahl vor einer Abstimmung förmlich festzustellen; hierbei handelt es sich um eine grundsätzliche Angelegenheit, die nach § 7 Abs. 2 Buchst. o VerbS der Mitgliederversammlung obliegt.

40 Ebenso wenig bestehen durchschlagende Bedenken gegen die Regelung in § 6 Abs. 2 Satz 2 VerbS über die Schätzung von Umsatzerlösen bei neu beitretenden Mitgliedern. Gegen diese Regelung kann zwar zu Recht eingewandt werden, dass sie keine Vorgaben für das Verfahren bzw. die Kriterien der Schätzung enthält und solche wohl auch sonst nicht bestehen. Es ist allerdings nicht ersichtlich, dass bei Beschluss der Haushaltssatzung die Frage der Berechnung der Stimmenanzahl neu beigetretener Mitglieder streitig gewesen ist und / oder das Abstimmungsergebnis aufgrund der Bemessung von deren Stimmenanzahl ergebnisrelevant beeinflusst worden ist.

41 Schließlich liegen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die gewichteten Stimmen der Mitglieder des Beklagten, die juristische Personen des Privatrechts sind (vgl. § 44 Abs. 2 Satz 2 SächsKomZG), entgegen § 52 Abs. 2 Halbsatz 1 SächsKomZG mehr als zwei Fünftel der satzungsmäßigen Stimmenzahl betragen haben.

42 Die Haushaltssatzung ist auch materiell rechtmäßig. Sie ist vom Beklagten im Rahmen seiner Satzungsautonomie (§ 47 Abs. 2 i. V. m. § § 5 Abs. 2 SächsKomZG i. V. m. § 4 SächsGemO) gemäß § 60 Abs. 1 Satz 3 SächsKomZG auf der Grundlage von § 7 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 Buchst. a und g i. V. m. § 16 Abs. 1 Satz 2 VerbS von der dafür zuständigen Verbandsversammlung erlassen worden. Die zwischen den Beteiligten streitige Frage der Belastung der Verbandsmitglieder aufgrund des Umlageschlüssels berührt nicht die Wirksamkeit der Festsetzung einer Umlage in der Haushaltssatzung (vgl. näher SächsOVG, Urt. v. 6. November 2015 - 4 C 4/15 -, juris Rn. Rn. 39 f.).

43 3. Die Umlageerhebung erweist sich jedoch als rechtswidrig, weil die Regelung der Verbandssatzung über die Ermittlung der Höhe der auf ein Mitglied entfallenden Umlage rechtsfehlerhaft ist.

- 44 3.1. Die Befugnis zur Erhebung von Umlagen aufgrund entsprechender Satzungsbestimmungen beruht auf § 60 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG, wonach ein Zweckverband, soweit sonstige Erträge zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen, von seinen Mitgliedern eine Umlage erheben kann. Die Maßstäbe für die Umlagen für die einzelne Aufgabe sollen nach Satz 2 der Vorschrift so bestimmt werden, dass der Aufwand entsprechend dem Nutzen aus der Aufgabenerfüllung auf die einzelnen Verbandsmitglieder verteilt wird.
- 45 Bei der Festsetzung des Umlagemaßstabs ist der Verbandsversammlung des Zweckverbands in dem von § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG gesetzten Rahmen ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet. Die gerichtliche Prüfung hat sich nicht darauf zu erstrecken, ob die vom Satzungsgeber getroffene Regelung die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung ist. Die Prüfung muss sich darauf beschränken, ob der Satzungsgeber die Grenzen des normativen Ermessens überschritten hat. Diese Grenzen sind - erst - dann überschritten, wenn die vom Satzungsgeber getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zweckes der Ermächtigung schlechterdings unvertretbar oder unverhältnismäßig ist (etwa: BVerwG, Urt. v. 26. April 2006 - 6 C 19.05 -, juris Rn. 16 = BVerwGE 124, 384; Senatsbeschl. v. 10. November 2009 - 4 B 543/07 -, juris Rn. 5 = SächsVBl. 2010, 46; SächsOVG, Urt. v. 8. Juli 1998 - 3 S 2103/97 -, juris = SächsVBl. 1998, 269, 270). Das Satzungsermessen des Beklagten erfährt hier eine Einschränkung dadurch, dass wegen der Gestaltung von § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG als Sollvorschrift für den Regelfall von dem dort festgelegten Umlagemaßstab des Nutzens auszugehen ist und hiervon nur ausnahmsweise abgewichen werden kann (SächsOVG, Urt. v. 8. Juli 1998 a. a. O.).
- 46 Bei der Ermittlung des Nutzens aus der Aufgabenerfüllung für die einzelnen Mitglieder kann auf einen typisierenden Wahrscheinlichkeitsmaßstab zurückgegriffen werden, der dem Durchschnitt der von ihm erfassten Gestaltungen zutreffend Rechnung trägt. Zu den aus der Aufgabenerfüllung durch einen Zweckverband dem einzelnen Verbandsmitglied entstehenden Nutzen gehören alle Vorteile, die dem Mitglied selbst unmittelbar durch die Aufgabenerfüllung erwachsen; nur mittelbar entstehende Vorteile haben außer Betracht zu bleiben (SächsOVG, Urt. v. 8. Juli 1998 a. a. O., S. 271). Unter dem Gesichtspunkt eines typisierenden Wahrscheinlichkeitsmaßstabs kann die Festlegung eines Umlagemaßstabs

grundsätzlich und je nach dem Gegenstand und der Aufgabe des Zweckverbands nach unterschiedlichen Merkmalen erfolgen. Solche Merkmale können etwa die flächenmäßige Größe, die Steuerkraft, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Wasserverbrauch oder der Anfall von Abwasser der Mitglieder sein; diese Merkmale für die Umlegung können auch kombiniert werden (vgl. zu einem solchen Fall SächsOVG, Urt. v. 8. Juli 1998 a. a. O.). Wird eine variable Größe zur Grundlage für die Verteilung der Umlage gemacht, muss in der Satzung ein für die Berechnung maßgebender Stichtag vorgesehen sein. Die Satzung muss einen Maßstab vorsehen, der mit einer einigermaßen großen Wahrscheinlichkeit den Nutzen aus der Aufgabenerfüllung für die einzelnen Mitglieder widerspiegelt (Sponer a. a. O. § 60 Erl. 4). Dies erlaubt auch eine Bemessung des Nutzens anhand der Einwohnerzahl der Mitglieder. Dies ist, wie die Regelung des § 25 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG zeigt, wonach die Umlage in einem Verwaltungsverband nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden bemessen werden soll, dem Recht der kommunalen Zusammenarbeit nicht fremd (SächsOVG a. a. O., S. 272). Ein einwohnerzahlenbasierter Umlagemaßstab zur Bemessung des Nutzens erscheint - ohne dass dies abschließend entschieden werden müsste - auch nicht völlig ungeeignet oder sachfremd. Ihm dürfte die nicht ganz unplausible Annahme zugrunde liegen, dass ein Mitglied grundsätzlich bei steigenden Einwohnerzahlen einen höheren Bedarf an und damit auch einen höheren Nutzen aus einer Aufgabenerfüllung durch einen Zweckverband zieht. Ein typisierender und auf die Einwohnerzahl bezogener Wahrscheinlichkeitsmaßstab gestattet auch eine pauschalisierende Festsetzung von Umlagebeträgen nach mengenmäßig gestaffelten Einwohnerzahlen. Im Fall des Beklagten wäre daher - unter der Annahme einer Aufgabenübertragung an diesen - die Erhebung einer Umlage in gleicher Höhe bei Mitgliedern auch dann zulässig, wenn ein Mitglied 10.001 Einwohner hätte, ein weiteres Mitglied dagegen die nahezu doppelte Einwohnerzahl von 19.999 Einwohnern.

- 47 Mit der Verteilungsregelung des § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG, die auf den dem einzelnen Verbandsmitglied aus einer Aufgabenübertragung erwachsenden Nutzen abstellt, hat sich der Gesetzgeber dafür entschieden, das aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip abzuleitende Äquivalenzprinzip als Umlagemaßstab festzuschreiben und die Angemessenheit von Aufwand des Zweckverbands (Leistung) und Nutzen der einzelnen Verbandsmitglieder (Gegenleistung) zu verlangen.

48 Dem steht nicht entgegen, dass das aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip abzuleitende Äquivalenzprinzip nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gebührenrechtlichen Ursprungs ist und grundsätzlich nicht auf das Verhältnis zwischen umlageberechtigter und umlagepflichtiger Körperschaft übertragen werden kann, weil sich diese einander nicht wie abgabepflichtige Bürger und Staat gegenüber stehen und mit einer Umlage stets auch allgemeine Finanzausgleichseffekte erzielt werden dürfen, ohne dass dies insoweit einer speziellen Aufgaben- oder Ausgabenverantwortung oder -entlastung korrespondieren müsste (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. Februar 1991 - 2 BvL 24/84 -, juris Rn. 98 = BVerfGE 83, 363, 392 f. m. w. N.). Inwieweit dies im Verhältnis zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts uneingeschränkt zu gelten hat, kann hier offen bleiben. Das Äquivalenzprinzip ist eine Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, aber es bestimmt nicht nur die Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und dem Bürger, sondern auch diejenigen zwischen verschiedenen Hoheitsträgern. Es verbietet deshalb mit dem gleichfalls dem Rechtsstaatsprinzip entstammenden Willkürverbot eine Umlegung der Kosten eines kommunalen Zweckverbandes auf seine Mitglieder, bei der ein Mitglied gegenüber den anderen Mitgliedern offenbar sachunangemessen und damit unverhältnismäßig benachteiligt wird (vgl. BVerwG, Beschl. v. 21. Oktober 1987 - 7 B 64.87 -, juris Rn. 5). Eine Auseinandersetzung mit diesen Fragen ist hier jedoch entbehrlich, weil bereits der Gesetzgeber mit der Regelung eines nutzenorientierten Umlagemaßstabs selbst die Geltung des Äquivalenzprinzips bestimmt hat. Die Höhe der Umlage darf somit nicht in einem Missverhältnis zu dem Nutzen stehen, den das jeweilige Verbandsmitglied hat (vgl. Senatsbeschl. v. 10. November 2009 - 4 B 543/07 -, juris Rn. 5; SächsOVG, Urt. v. 26. August 2015 - 5 A 786/13 -, juris Rn. 26 = SächsVBl. 2016, 30; Urt. v. 3. September 2013 - 5 A 772/13 -, juris Rn. 30 f.).

49 3.2. Die Regelung des § 60 Abs. 1 SächsKomZG geht davon aus, dass grundsätzlich alle Mitglieder umlagepflichtig sind, weil sie alle auch einen Nutzen aus der Mitgliedschaft ziehen. Ein Mitglied, das überhaupt keinen Nutzen aus einer Aufgabenerfüllung durch den Zweckverband zieht, kann auch nicht zu einer Umlage herangezogen werden (vgl. Spöner a. a. O., § 60 Erl. 3). Deshalb muss der in § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG genannte Nutzen aus der Aufgabenerfüllung für die einzelnen Verbandsmitglieder, nach dem die Maßstäbe für die Umlagen für die einzelne Aufgabe bestimmt werden sollen, durch eine tatsächliche Inanspruchnahme

der Leistungen des Beklagten gespiegelt werden. Hiervon ist bei einer - hier unterbliebenen - Übertragung von Aufgaben des Mitgliedes auf den Zweckverband regelmäßig auszugehen. Die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Leistungen reicht demgegenüber nicht für die Annahme aus, die Mitgliedschaft in einem Zweckverband vermittle dem Mitglied bereits einen Nutzen. Dies folgt aus dem Wortlaut sowie aus dem Sinn und Zweck von § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG, der der Verwirklichung des Äquivalenzprinzips und damit einer verhältnismäßigen Lastenverteilung dient.

50 Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass - wie der Beklagte meint - den Mitgliedern ein Nutzen aus der Mitgliedschaft beim Beklagten bereits aus der bloßen Nutzungsmöglichkeit seines Angebots - zu vergünstigten Konditionen - deshalb erwachse, weil er spezifische Datenverarbeitungslösungen bereithalte, für die es kein kommerzielles Angebot gebe oder die noch weiter vorgehalten würden, nachdem sich kommerzielle Anbieter aus dem Markt zurückgezogen hätten. Gegen die Richtigkeit dieser Annahme spricht, dass es offensichtlich sehr viele Kommunen gibt, die ihre Aufgaben auch ohne Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Beklagten zu erfüllen in der Lage sind. Es kann nicht ernstlich angenommen werden, dass all diese Kommunen entweder eigene Datenverarbeitungslösungen kreiert haben oder aber ihre Verwaltungsaufgaben gänzlich ohne Inanspruchnahme von Datenverarbeitungstechnik erledigen. Diese Kommunen müssen daher auf andere - kommerzielle - Angebote zurückgreifen können; sie sind weder als Dritte noch als Mitglieder des Beklagten auf die Inanspruchnahme seiner Leistungen angewiesen. Vorteilhaft für die Mitglieder ist sicherlich, dass sie bei der Beauftragung von Datenverarbeitungsdienstleistungen beim Beklagten kein Vergabeverfahren durchführen müssen (§ 108 GWB). Dem steht allerdings entgegen, dass die Mitgliedschaft beim Beklagten allein noch nicht unmittelbar die konkrete Nutzungsmöglichkeit seiner Datenverarbeitungsdienstleistungen eröffnet. Sie setzt vielmehr den Abschluss diesbezüglicher entgeltlicher Verträge mit dem Beklagten voraus, der zu deren Abschluss nicht verpflichtet ist.

51 3.3. Soweit nach den vorstehenden Ausführungen ein einwohnerzahlbezogener Umlagemaßstab für die Bestimmung eines einem Mitglied aus der Mitgliedschaft in einem Zweckverband erwachsenden Nutzens grundsätzlich zulässig ist, ergibt sich im

Fall des Beklagten die Rechtswidrigkeit der diesbezüglichen Satzungsbestimmung aus der fehlenden Kohärenz zwischen der Regelung über die Bemessung der Stimmenzahl in der Mitgliederversammlung bei Abstimmungen gemäß § 6 Abs. 2 VerbS einerseits und der Regelung über die Ermittlung der von einem Mitglied zu leistenden Umlage gemäß § 16 Abs. 3 VerbS andererseits. Die Satzung eines Zweckverbands muss die Voraussetzungen zur Erhebung einer Umlage so regeln, dass die Umlagehöhe mit dem Einfluss des jeweiligen Zweckverbandsmitglieds bei Abstimmungen in der Verbandsversammlung, die finanzielle Verpflichtungen für die Verbandsmitglieder zeitigen können, korrespondiert.

52 Der dagegen vom Beklagten vorgetragene Einwand, bei den Regelungen über die Stimmrechtsverteilung und die Verteilung einer Umlage auf die Mitglieder handele es sich um unterschiedliche Regelungsbereiche, die im Gesetz bewusst jeweils eigenständig geregelt worden seien, übergeht im Fall des Beklagten dessen Struktur und Funktionsweise, auf die das Verwaltungsgericht zutreffend abgestellt hat.

53 Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass die Mitglieder dem Beklagten keine Aufgaben übertragen haben (s.o.), sondern diese aufgrund einzelvertraglicher Regelungen gemäß § 3 VerbS entgeltlich in Anspruch nehmen können, sofern ein solcher Vertrag jeweils zwischen dem Beklagten und einem nachfragenden Mitglied zustande kommt. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung in § 6 Abs. 2 VerbS zu verstehen, die darauf abzielt, denjenigen Mitgliedern einen höheren Einfluss bei Abstimmungen in der Mitgliederversammlung einzuräumen, die durch einen hohen Umsatz in höherem Maße zu den Einkünften des Beklagten beitragen haben als diejenigen Mitglieder, die Angebote des Beklagten in geringerem Maße oder gar nicht nachgefragt haben (s. o. Rn. 38). Die Mitglieder mit einem hohen Umsatz haben zwar einerseits auch höhere Aufwendungen zur Bezahlung der Leistungen des Beklagten gehabt; entgegen der Auffassung des Beklagten würden sie jedoch bei einer an den Umsatzzahlen orientierten Verteilung der Umlage auf die Mitglieder nicht doppelt in Anspruch genommen. Denn diese Mitglieder haben andererseits wegen der Rabattierung der Leistungen für Mitglieder auch einen höheren Vorteil erzielt als diejenigen Mitglieder, die gleiche oder vergleichbare Leistungen von Dritten bezogen haben. Daraus ergibt sich, dass Mitglieder mit hohen Umsätzen - anders als solche mit niedrigen oder keinen Umsätzen - auch in höherem Maße zu der finanziellen Schiefelage des

Beklagten beigetragen haben, die - neben organisatorischen und kaufmännischen Mängeln beim Beklagten - mitursächlich für die Notwendigkeit einer nach § 60 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG nur nachrangig zu erhebenden Umlage gewesen ist.

54 Die Regelung über die Verteilung der Umlage auf die Mitglieder beruht demgegenüber auf einem Kriterium, das von den Mitgliedern nicht beeinflusst werden kann. Zwar ist die Annahme nicht grundsätzlich fehlerhaft, dass Mitglieder mit höheren Einwohnerzahlen auch einen tendenziell höheren Nutzen aus dem Angebot des Beklagten ziehen können, was freilich voraussetzt, dass sie mit diesem entsprechende Dienstleistungsverträge abgeschlossen haben. Allerdings wird diese Überlegung dadurch relativiert, dass - in Abhängigkeit der konkret in Anspruch genommenen Dienstleistungen des Beklagten - ein höherer Nutzen nicht schon aus einer stärkeren Inanspruchnahme der Dienstleistungen wegen der höheren Einwohnerzahlen abgeleitet werden kann. Wird etwa ein Datenverarbeitungsprogramm des Beklagten zur Verwaltung des Einwohnermeldewesens genutzt, wäre bei höheren Einwohnerzahlen zwar mit mehr Anwendungsfällen bei im Übrigen gleicher Benutzung des Datenverarbeitungsprogramms zu rechnen. Der durch die Arbeitserleichterung bei Benutzung des Datenverarbeitungsprogramms definierte Nutzen wäre bei allen Mitgliedern jedoch bezogen auf die Anzahl der Inanspruchnahmen des Programms gleich. Ein höherer Nutzen bei einzelnen Mitgliedern im Verhältnis zu anderen Mitgliedern könnte im genannten Beispiel nur dann festgestellt werden, wenn der Preis für die Nutzung des Datenverarbeitungsprogramms abhängig von der Anzahl einer Inanspruchnahme und bei intensiverer Nutzung degressiv gestaltet wäre. Nicht beeinflussbar ist das einwohnerbezogene Umlagekriterium auch bei denjenigen Mitgliedern, die keine Einwohner haben und bei denen gemäß § 16 Abs. 3 Satz 3 Buchst. d VerbS die Einwohnerzahl mit 1.000 festgesetzt ist, die jedoch die Leistungen des Beklagten allein schon aufgrund ihrer Aufgaben in sehr unterschiedlichem Umfang in Anspruch nehmen dürften.

55 Wegen der in § 3 Abs. 1 VerbS vorgesehenen fakultativen Inanspruchnahme von Leistungen des Beklagten durch die Mitglieder wäre es folgerichtig, die Mitglieder mit einem hohen Umsatz auch einen höheren Beitrag für die Finanzierung des Beklagten durch Zahlung einer Umlage tragen zu lassen. Dem widerspricht allerdings die

Regelung über die Verteilung der Umlage auf die Mitglieder anhand eines nicht beeinflussbaren Kriteriums, die deshalb mit der Regelung über die Stimmrechtsverteilung nicht kohärent ist. Es fehlt an einem Gleichlauf zwischen der Möglichkeit der Einflussnahme der einzelnen Mitglieder bei Abstimmungen in der Verbandsversammlung und ihrer Verpflichtung, im Fall einer Umlageerhebung Lasten aus der Mitgliedschaft zu übernehmen.

56 Durch die in § 16 Abs. 3 VerbS vorgesehene "Veredelung" der Einwohnerzahlen erfolgt zusätzlich noch eine Benachteiligung von Kommunen mit geringer Einwohnerzahl. Die "Veredelung" der Einwohnerzahlen, die auf der Grundlage der vom Statistischen Landesamt zum 30. Juni des Vorjahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen ermittelt werden, führt dazu, dass sich steigende Einwohnerzahlen bei der Berechnung der für die Umlagehöhe maßgeblichen Einwohnerzahl degressiv auswirken. Dies widerspricht dem von dem Beklagten verteidigten Gedanken, dass mit steigender Einwohnerzahl den Mitgliedern tendenziell auch ein steigender Nutzen aus der Mitgliedschaft erwachse. Wäre dieser Gedanke richtig, müsste unter dem Gesichtspunkt der Umsatzabhängigkeit der Einflussnahmemöglichkeiten der Mitglieder bei Abstimmungen in der Verbandsversammlung gemäß § 6 Abs. 2 VerbS eine Kohärenz der Regelungen dahin hergestellt werden, dass sich steigende Einwohnerzahlen zumindest linear auf die Umlageverpflichtungen auswirkten. Weiterhin spricht gegen die Kohärenz der Regelung auch, dass nach § 16 Abs. 3 Satz 3 Buchst. d VerbS bei Mitgliedern ohne Einwohner die Einwohnerzahl auf 1.000 festgesetzt ist, was zugleich in Bezug auf die Verpflichtung zur Leistung einer Umlage Erwägungen zum tatsächlichen oder potentiellen Nutzen aus der Verbandsmitgliedschaft ausschließt.

57 Die Umlageregelung von § 16 Abs. 3 VerbS ist darüber hinaus auch deshalb nicht vom satzungsgeberischen Ermessen der Verbandsversammlung des Beklagten gedeckt, weil sie zu unververtretbaren und unverhältnismäßigen Ergebnissen führt. Dies wird anhand der vom Verwaltungsgericht herangezogenen Beispiele verdeutlicht. Danach haben etwa der Verband 1 und der Verband 2 mit einer zu Grunde gelegten Einwohnerzahl von 1.000 Einwohnern (gemäß § 16 Abs. 3 Satz 3 Buchst. d VerbS) für das Jahr 2015 eine Umlage in Höhe von jeweils 1.208,04 € zu tragen. Der Umsatzerlös des Verbands 1 im Jahr 2014 war mit 105.812,27 € ungefähr um den

Faktor 100 größer als derjenige des Verbands 2 mit 1.086,72 €. Die Gemeinden B..... und K..... hatten im Jahr 2015 mit einer maßgeblichen Einwohnerzahl von..... bzw. Einwohnern eine annähernd gleich hohe Umlage von..... € bzw. € zu tragen; der Umsatzerlös der Gemeinde K..... war mit 94.522,63 € ungefähr um den Faktor 20 größer als derjenige der Gemeinde B..... mit 4.818,18 €. Die Stadt T1 mit 20.014 Einwohnern hatte eine Umlage von 20.059,13 € zu tragen, obwohl sie im Jahr 2014 keinen Umsatz beim Beklagten getätigt hat. Die Stadt T2 mit der im Vergleich zur Stadt T1 um etwa $\frac{1}{4}$ geringeren Zahl von..... Einwohnern hatte eine ebenfalls ungefähr um $\frac{1}{4}$ geringere Umlage von..... € zu tragen; sie hatte aber im Jahr 2014 einen Umsatzerlös von 106.217,70 € erzielt. Diese Beispiele verdeutlichen, dass der gewählte einwohnerzahlbezogene Umlagemaßstab zur Abbildung des konkret aus der Mitgliedschaft beim Beklagten folgenden Nutzens gänzlich ungeeignet ist. Der am Umsatz bemessene Nutzen aus der Verbandsmitgliedschaft steht vielmehr in einem allenfalls untergeordneten Zusammenhang zur Einwohnerzahl eines Mitglieds. Ferner werden die Mitglieder durch den Umlagemaßstab untereinander sachunangemessen behandelt, weil Mitglieder mit hohen Einwohnerzahlen und geringen Umsätzen gegenüber solchen unverhältnismäßig benachteiligt werden, die bei geringen Einwohnerzahlen hohe Umsätze erzielt und damit einen hohen Nutzen aus der Mitgliedschaft gezogen haben.

- 58 4. Da nach den vorstehenden Erwägungen die Erhebung einer Umlage rechtswidrig ist, bedarf es keiner Entscheidung über die von den Beteiligten aufgeworfene Frage, ob die Erhebung einer Umlage eine nach Art. 107 Abs. 1 AEUV unionsrechtswidrige Beihilfe ist (vgl. dazu auch Senatsbeschl. v. 24. November 2016 - 4 B 129/16 -, juris Rn. 16).
- 59 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil hierfür keine Gründe nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

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

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

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

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

gez.:
Künzler

Pastor

John

Beschluss vom 30. März 2020

- 1 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf..... € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 3 GKG).
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Pastor

John