

Az.: 4 B 129/16
1 L 1205/15

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Gemeinde
vertreten durch den Bürgermeister

- Antragstellerin -
- Beschwerdegegnerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

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

- Antragsgegner -
- Beschwerdeführer -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Verbandsumlage; Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerichtes durch den Präsidenten des Obergerichtes Künzler, die Richterin am Obergericht Döpelheuer und die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Düvelshaupt

am 24. November 2016

beschlossen:

Auf die Beschwerde des Antragsgegners wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 3. Mai 2016 - 1 L 1205/15 - geändert. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs und der Anfechtungsklage der Antragstellerin gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 5. Mai 2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 17. Dezember 2015 wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 2.031,03 Euro festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Beschwerde des Antragsgegners gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 3. Mai 2016 ist zulässig und begründet.

- 2 1. Das Verwaltungsgericht hat die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs und der Anfechtungsklage der Antragstellerin gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 5. Mai 2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 17. Dezember 2015 angeordnet. Es bestünden ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Abgabenbescheids wegen des Vorliegens von Mängeln der Verbandssatzung des Antragsgegners (im Folgenden: VS). Der Umlagemaßstab in § 16 Abs. 3 VS sei mit § 60 Abs. 1 SächsKomZG in einer derart offensichtlichen Art und Weise unvereinbar, dass er nicht mehr von dem normativem Satzungsermessen des Antragsgegners gedeckt sei. Er biete entgegen den Vorgaben des Äquivalenzprinzips keine Gewähr dafür, dass die Gemeinden untereinander nicht sachunangemessen und unverhältnismäßig benachteiligt würden, und stehe in einem auffälligen Missverhältnis zu dem Nutzen, den das jeweilige Verbandsmitglied aus der Aufgabenerfüllung des Antragsgegners habe. Das Anknüpfen an die Einwohnerzahl sei in § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG nicht vorgesehen. Die typisierende

Betrachtung, dass die Zahl der Einwohner regelmäßig diesen Nutzen widerspiegele, sei mit der satzungsmäßigen Struktur des Antragsgegners unvereinbar. Der Vorteil aus der Aufgabenerfüllung durch den Antragsgegner bestehe darin, dass die Erledigung der Verwaltungsaufgaben durch die Benutzung der von ihm bereitgestellten Datenverarbeitungsprogramme erleichtert und vereinfacht werde. Der konkrete Nutzen, welchen die Mitglieder durch dessen Arbeit erlangten, ergebe sich nicht aus ihrer bloßen Mitgliedschaft und der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Leistungen, sondern aus ihrer tatsächlichen Inanspruchnahme durch Vertragsschluss. Er spiegele sich unmittelbar in dem Abschluss der einzelvertraglichen Vereinbarungen und in den erzielten Umsatzerlösen wider. Je mehr solcher Verträge ein Mitglied mit dem Antragsgegner abschließe oder je umfangreicher diese Verträge ausgestaltet seien, desto mehr profitiere es unmittelbar von dessen Arbeit. Wie der vom Antragsgegner vorgelegten Aufstellung der Umsatzerlöse für jedes Verbandsmitglied vom 30. Juni 2014 zu entnehmen sei, steige der tatsächliche Nutzen an der Aufgabenerfüllung nicht mit der zunehmenden Einwohnerzahl. Der Umstand, dass der Antragsgegner über Datenverarbeitungsprogramme verfüge, stelle für sich genommen keinen unmittelbaren Vorteil für die Verbandsmitglieder dar, weil sie keinen ungehinderten und permanenten Zugang hierzu hätten, sondern die Nutzung per einzelvertraglicher Vereinbarung erwerben müssten. Bis zu diesem Zeitpunkt erlangten sie lediglich eine "Anwärterposition" auf einen solchen unmittelbaren Nutzen. Zudem habe der Antragsgegner sein Satzungsermessen insoweit überschritten, als der Umlagemaßstab grundsätzlich und strukturell von der Stimmverteilung in der Verbandsversammlung divergiere, welche an die Umsatzerlöse gekoppelt sei. In § 6 Abs. 2 VS sei eine Vervielfachung der Stimmen bis auf das 30fache vorgesehen. Verbandsmitglieder, die die Leistungen des Antragsgegners nur in geringem Umfang in Anspruch nähmen und nur wenige Stimmen in der Verbandsversammlung erhielten, seien nahezu ohne Einfluss auf die Entscheidungsfindung, umgekehrt aber in demselben Maße umlagepflichtig wie Verbandsmitglieder mit gleicher Einwohnerzahl und hoher Stimmzahl.

- 3 2. Hiergegen wendet der Antragsgegner ein, dem Erfordernis der Nutzensorientierung aus § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG werde durch die Einwohnerzahl als Umlagemaßstab in § 16 Abs. 3 VS Rechnung getragen. Selbst wenn in Einzelfällen der Zusammenhang von Nutzen und Einwohnerzahl nicht gewährleistet sei, komme es

nicht zu einer unverhältnismäßigen Benachteiligung der betroffenen Mitglieder, da nur diejenigen in besonderem Maß in Anspruch genommen würden, die wegen ihrer vergleichsweise hohen Einwohnerzahl wirtschaftlich hinreichend leistungsfähig seien. Das Verwaltungsgericht verkenne die Entgeltlichkeit der Leistungserbringung sowie den Umstand, dass die satzungsmäßige Aufgabe des Antragsgegners nicht in der Erbringung, sondern im Angebot der Leistungen der Datenverarbeitung bestehe. Die Verbandsmitglieder zögen bereits aus der Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Leistungen Vorteile. Sie verfügten über die auf dem freien Markt der IT-Dienstleister nicht hinreichend gewährleistete Möglichkeit, in den Bereichen, in denen lokale EDV-Verfahren keine effektive Aufgabenwahrnehmung erlaubten, auf professionelle Unterstützung zurückzugreifen. Dieser Nutzen korrespondiere mit der Einwohnerzahl der Mitglieder. Einwohnerstärkere Gemeinden benötigten regelmäßig komplexere Datenverarbeitungsverfahren sowie leistungsfähigere Datenübertragungsnetze, sodass eigene EDV-Lösungen aufgrund der höheren Fehleranfälligkeit größerer und komplexerer Systeme für sie nur begrenzt effektiv seien. Diese Kommunen seien in besonderem Maße auf externe Unterstützung angewiesen, die auf dem Markt in dieser Form regelmäßig nicht angeboten werde. Auch komme die erworbene Software mehr Einwohnern zugute. Weitere Vorteile lägen in der Bündelung der Interessen der Mitglieder, der Vergabefreiheit (In-House-Geschäft) und dem ständigen Austausch von technischem Sachverstand und Verwaltungskennntnissen. Auch sei unerheblich, dass die Stimmverteilung in der Verbandsversammlung nach abweichenden Kriterien erfolge, weil es sich um zwei eigenständige Regelungsbereiche handle.

- 4 3. Die von dem Antragsgegner dargelegten Gründe, die nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO allein zu berücksichtigen sind, geben Anlass zu einer Änderung des angefochtenen Beschlusses.

- 5 a) Bei der Interessenabwägung in einem Verfahrens nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO sind zunächst die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in den Blick zu nehmen. Richtet sich dieser gegen eine sofort vollziehbare Maßnahme, bei der - wie hier - auch die Rechtmäßigkeit von Regelungen einer Satzung in Rede steht, ist kein Prüfungsmaßstab anzulegen, der zum Ergebnis hätte, in dem vorläufigen Rechtsschutzverfahren gleichsam eine Normenkontrollprüfung i.S.v. § 47 VwGO durchzuführen. Eine Inzidentkontrolle einer Satzung, die auch schwierige Fragen

aufwirft, kann ohne eingehende Prüfung regelmäßig nicht erfolgen und ist mit dem summarischen Charakter des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO nicht vereinbar. In einem solchen Verfahren ist vielmehr regelmäßig von der Gültigkeit von Satzungsbestimmungen auszugehen, wenn sich diese nicht ersichtlich als rechtswidrig erweisen (SächsOVG, Beschl. v. 24. Februar 2006 - 4 BS 19/05 -, juris Rn. 5).

6 b) Davon ausgehend bestehen an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheids nicht deshalb Zweifel, weil der Umlagemaßstab in § 16 Abs. 3 VS offensichtlich rechtswidrig wäre.

7 ba) Bei der Festlegung des näheren Maßstabs für die Umlage hat der Satzungsgeber innerhalb des von § 60 Abs. 1 SächsKomZG gesetzten Rahmens ein normatives Ermessen, das von den Gerichten nur eingeschränkt darauf zu überprüfen ist, ob seine Grenzen durch eine willkürliche oder unverhältnismäßige Regelung überschritten wurden. Die gerichtliche Prüfung hat sich hingegen nicht darauf zu erstrecken, ob die vom Satzungsgeber getroffene Regelung die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung ist (SächsOVG, Urt. v. 3. September 2015 - 5 A 772/13 -, juris Rn. 29; SächsOVG, Urt. v. 26. August 2015 - 5 A 786/13 -, juris Rn. 27; SächsOVG, Beschl. v. 10. November 2009 - 4 B 543/07 -, juris Rn. 5).

8 Nach § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG soll die Deckung des Finanzbedarfs eines Zweckverbands so bestimmt werden, dass der Aufwand entsprechend dem Nutzen aus der Aufgabenerfüllung auf die einzelnen Verbandsmitglieder verteilt wird. Die Verteilungsregelung entspricht dem aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip abzuleitenden Äquivalenzprinzip. Die Höhe der Umlage darf nicht in einem Missverhältnis zu dem Nutzen stehen, den das jeweilige Verbandsmitglied hat. Es ist eine Angemessenheit von Aufwand des Zweckverbands (Leistung) und Nutzen der einzelnen Verbandsmitglieder (Gegenleistung) zu verlangen (SächsOVG, Beschl. v. 10. November 2009 - 4 B 543/07 -, juris Rn. 5; SächsOVG, Urt. v. 26. August 2015 - 5 A 786/13 -, juris Rn. 26).

9 bb) Durch die Umlage aller nicht durch anderweitige Einnahmen gedeckten Kosten eines Zweckverbandes nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen der zum

Verbandsgebiet zählenden Gemeinden wird der umzulegende Aufwand auf die einzelnen Verbandsmitglieder verhältnismäßig entsprechend dem Nutzen, den diese aus der Aufgabenerfüllung durch den Verband ziehen, verteilt (SächsOVG, Beschl. v. 22. Januar 2015 - 5 B 120/14 -, juris Rn. 13). Es ist nicht offensichtlich, dass dieser Maßstab für die Verbandsmitglieder des Antragsgegners willkürlich oder unverhältnismäßig wäre.

10 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts ist nicht zwingend auf den Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme der Leistungen des Antragsgegners entsprechend der Höhe der Umsatzerlöse abzustellen. Das Anknüpfen an die Möglichkeit der Inanspruchnahme ist kein offensichtlich fehlerhafter Ansatz. Bereits mit der Option, ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens Datenverarbeitungsmaßnahmen in Auftrag zu geben, geht eine Verbesserung der Rechtsposition einher. Nach § 3 Abs. 1 VS stellt der Antragsgegner seinen Mitgliedern Datenverungsverfahren, Datenübertragungsnetze, Datenverarbeitungsleistungen und zugehörige Serviceleistungen zur Erledigung oder Vereinfachung von Verwaltungsaufgaben mit technikerunterstützter Informationsverarbeitung zur Verfügung, welche die Mitglieder ganz oder teilweise in freier Entscheidung nutzen können. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Kommunen bereits aus dieser Möglichkeit Vorteile ziehen, da der Antragsgegner nach § 3 Abs. 4 Satz 1 VS seine Leistungen im Wesentlichen für seine Verbandsangehörigen erbringt, sodass sie bereits aufgrund ihres Mitgliedsstatus zu dem Kreis der Berechtigten zählen. Allerdings ist mit einer Verbandsmitgliedschaft noch kein Anspruch auf Abschluss eines Vertrages zu bestimmten Konditionen verbunden. Vielmehr liegt die Sachentscheidung über den Abschluss eines Vertrages mit Mitgliedern über Leistungen des Antragsgegners nach § 13 Abs. 3 lit. j VS bis zu einem Auftragswert von 500.000,- Euro beim Verbandsvorsitzenden und nach § 10 Abs. 2 lit. o VS bis zu einem Auftragswert von 1.000.000,- Euro beim Verwaltungsrat. Selbst wenn es jedoch zu einer Ablehnung von Vertragsschlüssen mit einzelnen Verbandsmitgliedern kommen sollte, ändert dies nichts am grundsätzlichen Bestehen der Möglichkeit, dass der Antragsgegner tatsächlich seine Leistungen für hieran interessierte Verbandsmitglieder erbringt.

11 Auch ist nicht ausgeschlossen, dass ein Zusammenhang zwischen der Nutzungsmöglichkeit und der Einwohnerzahl besteht. Hierfür spricht bereits, dass die

Leistungen des Antragsgegners bei größeren Kommunen mehr Einwohnern zugute kommen. Zudem hat der Antragsgegner substantiiert und nachvollziehbar vorgetragen, dass sein Leistungsspektrum sich besonders eignet, um den Ansprüchen an ein komplexes und funktionsfähiges Datenverarbeitungssystem für Kommunen mit höherer Einwohnerzahl gerecht zu werden. Ob dies zutrifft, ist im Klageverfahren zu untersuchen.

- 12 bc) Einer Rechtmäßigkeit des Umlagemaßstabs in § 16 Abs. 3 VS steht nicht entgegen, dass sich nach § 6 Abs. 2 VS die Stimmverteilung in der Verbandsversammlung nach den Umsatzerlösen des Vorjahres richtet. Die Umlage ist keine Gegenleistung für die Ausübung des Stimmrechts. Da es sich um unterschiedliche Regelungen handelt, liegt kein Wertungswiderspruch vor. Die Einwohnerzahl als Umlagemaßstab ist bereits in der Verbandssatzung festgelegt und nicht abhängig von den mehrheitlich gefassten Beschlüssen der Verbandsversammlung. Allein der Umstand, dass einwohnerstarke Verbandsmitglieder in besonderem Maße für einen ungedeckten Finanzbedarf aufkommen müssen, der möglicherweise auf mehrheitlich von anderen Mitgliedern getroffene Entscheidungen in der Verbandsversammlung zurückzuführen ist, begründet keine offensichtliche Rechtswidrigkeit des Umlagemaßstabs, weil insoweit kein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.
- 13 4. Die Beschwerde ist auch nicht zurückzuweisen, weil sich der Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 3. Mai 2016 aus anderen Gründen als richtig erweist.
- 14 Bei sofortiger Zahlung öffentlicher Abgaben (§ 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) drohen wegen deren Rückzahlbarkeit nebst Verzinsung (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b SächsKAG i. V. m. § 236 AO) in der Regel keine irreparablen Verhältnisse. Sofern die Vollziehung nicht ausnahmsweise eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte, ist es daher gerechtfertigt, die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs nur anzuordnen, wenn entweder die vom Rechtsschutzsuchenden selbst erhobenen Einwände oder sonst bei summarischer Prüfung offensichtliche Fehler ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Abgabenbescheids begründen (SächsOVG, Beschl. v. 23. Oktober 2012 - 5 B 287/12 - , juris Rn. 4). Offensichtliche Fehler des Umlagebescheids vom 5. Mai 2015 sind

nicht erkennbar. Auch wäre dem Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO nicht aus den von der Antragstellerin weiter vorgetragenen Gründen stattzugeben.

- 15 a) Es kann dahinstehen, ob dem Antragsgegner durch die Verbandssatzung Aufgaben seiner Verbandsmitglieder übertragen wurden. Eine Aufgabenübertragung nach § 44 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG war nicht erforderlich, weil der Antragsgegner gemäß § 1 Abs. 1 VS aus einer Vereinigung von drei Zweckverbänden i. S. v. § 65 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG hervorgegangen ist. Insofern reicht es aus, dass diesen Aufgaben nach § 44 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG übertragen wurden.
- 16 b) Der Umlagebescheid vom 5. Mai 2015 stellt keine nach Art. 107 AEUV unionswidrige Beihilfe dar. Danach sind staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Es ist nicht zu befürchten, dass durch die Erhebung der Umlage eine Verfälschung des Wettbewerbs eintreten wird. Sie verschafft dem Antragsgegner keinen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber Unternehmen, die IT-Leistungen anbieten. Vielmehr liegt ihm ein anderes Finanzierungssystem zugrunde. Nach § 3 Abs. 5 VS soll der Antragsgegner kostendeckend arbeiten, wobei die Erzielung eines Gewinns nicht angestrebt wird. Kann sein Finanzbedarf durch Vergütungen für seine Leistungen, sonstige Erträge, Staatszuschüsse und sonstige zweckgebundene Zuschüsse nicht gedeckt werden, ist die Verbandsversammlung nach § 16 Abs. 1 Satz 2 VS zu dem Beschluss von Umlagen berechtigt. Dies bedeutet, dass der Antragsgegner einerseits keine über die Kostendeckung hinausgehenden Vergütungen verlangen, andererseits aber bei Nichterreichen der Kostendeckung Umlagen erheben kann. Die Berechtigung zur Umlage ist nicht als Vorteil anzusehen, sondern als Ausgleich dafür, dass der Antragsgegner nicht von vornherein Vergütungen in einer Höhe verlangen kann, die etwaige Ausfälle abdeckt. Private IT-Unternehmen arbeiten hingegen mit der Absicht der Gewinnerzielung und dem Risiko nicht ausgleichbarer Verluste. Sie müssen Preise verlangen, die über eine Kostendeckung hinausgehen, können mögliche Ausfälle und Einbußen aber auch in ihre Kalkulation einbeziehen. Ferner bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass durch die Umlage eine Beeinträchtigung des Handels zwischen EU-Mitgliedstaaten droht.

- 17 c) Die Antragstellerin ist umlagepflichtig, da sie ein Verbandsmitglied ist.
- 18 ca) Von der Wirksamkeit ihres Beitritts ist auszugehen. Ihr Vortrag, dass seitens des Bürgermeisters keine Beitrittserklärung erfolgt sei, sondern der Beschluss des Gemeinderates über den Beitritt durch ihre Sekretärin nur informatorisch dem Antragsgegner zugeleitet worden sei, vermag nicht zu überzeugen. Der Bürgermeister hat in seinem Schreiben an den Antragsgegner vom 20. Januar 2014 selbst ausgeführt: "Daraufhin teilten wir Ihnen am 01.08.2013 den zustimmenden Beschluss des Gemeinderates mit und baten um in Gang setzen der weiteren Schritte, um die Aufnahme in den Zweckverband herbeizuführen." Dies bedeutet zum einen, dass mehr als eine reine Information erteilt wurde, und zum anderen, dass dies mit dem Willen des Bürgermeisters geschehen ist (Wir-Form). Es kann dahinstehen, ob nicht ohnehin bereits der Beschluss des Beitritts durch den Gemeinderat der Antragstellerin ausgereicht hätte.
- 19 cb) Der Beitritt der Antragstellerin ist nicht aufgrund ihrer Anfechtungserklärung als von Anfang an nichtig anzusehen. Die Grundsätze des bürgerlichen Rechts über Willensmängel (§§ 116 ff. BGB) sind nicht anwendbar. Die Stimmerklärung im Gemeinderat ist bedingungsfeindlich und unwiderruflich (Menke in: Quecke/Schmid, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Kommentar, § 39 SächsGemO Rn. 9).
- 20 d) Es ist nicht ersichtlich, dass die sofortige Zahlung für die Antragstellerin eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge haben könnte. Die Befürchtung der Antragstellerin, dass der Antragsgegner zahlungsunfähig würde, wenn er bei Erfolg der Anfechtungsklagen der Antragstellerin und anderer Verbandsmitglieder die Umlagen zurückerstatten müsste, und seine Mittel dann nicht mehr zu einer Rückzahlung ihrer vorläufig geleisteten Umlage ausreichen, vermag eine unbillige Härte nicht zu begründen. Es ist ungewiss, ob entsprechende Rückzahlungsverpflichtungen tatsächlich zur Zahlungsunfähigkeit des Antragsgegners führen würden. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass nicht sämtliche Verbandsmitglieder gegen die Umlagebescheide vorgegangen sind und sich die finanzielle Situation des Antragsgegners bereits vor Abschluss der Hauptsacheverfahren dadurch verbessern kann, dass er die vorerst gezahlten Umlagen zur Umsetzung seines Sanierungskonzeptes verwendet. Aus diesem Grund kommt

auch die Anordnung der aufschiebenden Wirkung unter der Auflage einer Hinterlegung des Umlagebetrages nicht in Betracht.

21 5. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

22 Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus §§ 47, 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG und in Anlehnung an Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

23 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Döpelheuer

Düvelshaupt

*Die Übereinstimmung der Abschrift
mit der Urschrift wird beglaubigt.*

Bautzen, den

Sächsisches Oberverwaltungsgericht

Model

Justizbeschäftigte