



**SÄCHSISCHES  
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Im Namen des Volkes

**Urteil**

In der Normenkontrollsache

des Herrn .

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte

gegen

den TAZ Trinkwasser- und Abwasserzweckverband

- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte

wegen

Gültigkeit der Satzung über die öffentliche Wasserversorgung (Wasserversorgungssatzung - WVS) vom 29.8.1997

hat der 2. Senat des Sächsischen Obergerichtes durch den Vizepräsidenten des Obergerichtes Reich, die Richter am Obergericht Raden, Dr. Grünberg und Künzler sowie den Richter am Verwaltungsgericht Munzinger aufgrund mündlicher Verhandlung

am 15. Februar 2000

### **für Recht erkannt:**

§ 23 bis § 41, § 44 Abs. 1 und Abs. 2 und § 45 Abs. 1 und Abs. 2 der Satzung über die öffentliche Wasserversorgung (Wasserversorgungssatzung - WVS) des Trinkwasser- und Abwasserzweckverbandes vom 29.8.1997 in der bis zum 23.10.1999 geltenden Fassung werden für nichtig erklärt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Antragsteller wendet sich gegen die aus dem Tenor der Entscheidung ersichtlichen Vorschriften der Satzung über die öffentliche Wasserversorgung des Antragsgegners vom 29.8.1997 (im Folgenden: WVS).

Der Antragsteller ist Eigentümer der Grundstücke Flurstück-Nrn.            und            auf Flur Gemarkung            Das Grundstück Flurstück Nr.            mit einer Grundstücksfläche von 1.250 m<sup>2</sup> ist mit einem 1 1/2-geschossigen Wohngebäude bebaut und an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen. Das hinterliegend angrenzende Grundstück Flurstück-Nr.            mit einer Grundstücksfläche von 1.200 m<sup>2</sup> ist mit Kiefern bepflanzt. Dieses Grundstück ist an die öffentliche Abwasserbeseitigung anschließbar. Beide Grundstücke liegen im Ortskern von            Eine Beitragsveranlagung des Antragstellers ist bislang nicht durchgeführt worden.

Der Antragsteller wird jedoch auf der Grundlage der streitgegenständlichen Wasserversorgungssatzung zu Wassergebühren herangezogen worden.

In der Zeit zwischen Januar 1993 und März 1993 fassten die Gemeindevertretungen von 39 Gemeinden Beschlüsse zum Beitritt zum Trinkwasser- und Abwasserzweckverband sowie zustimmende Beschlüsse zur Satzung des Zweckverbandes. Dazu lag ihnen ein Text über die Satzung des Trinkwasser- und Abwasserzweckverbandes vom 30.12.1992 vor, der unter anderem lautet:

„Die in der Anlage aufgeführten Städte und Gemeinden bilden einen Zweckverband nach § 61 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 (Gesetzblatt der DDR Nr. I Seite 355) und dem Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939 (Reichsgesetzblatt Seite 979).

### § 1 Name, Sitz

Der Verein führt den Namen Trinkwasser- und Abwasserzweckverband. Er hat seinen Sitz in der Stadt

### § 2 Mitgliedschaft

(1) Mitglieder des Zweckverbandes sind die in der Anlage 1 zu dieser Satzung aufgeführten Städte und Gemeinden.

(2) Andere Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände können beitreten. Personen des Privatrechts können ebenfalls beitreten, die gesetzlich vorgeschriebene Zustimmung vorausgesetzt. Über den Beitritt entscheidet die Verbandsversammlung, die gleichzeitig die Bedingungen für den Beitritt festlegt, mit  $\frac{3}{4}$  Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl.

### § 3 Aufgaben des Verbandes

(1) Der Verband hat die Aufgabe, die Trinkwasserversorgung im Bereich aller seiner Mitglieder und die Abwasserbeseitigung im Bereich der in Anlage 2 aufgeführten Mitglieder durchzuführen und sicherzustellen.

...

### § 17 Finanzierung

(1) Der Verband finanziert sich durch Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten, Betriebseinnahmen sowie Staatszuschüssen und sonstigen Zuschüssen. Die hieraus fließenden Einnahmen sollen kostendeckend sein.

(2) Soweit diese Einnahmen nicht ausreichen, wird von den Mitgliedern eine jährliche Umlage erhoben. Für die Berechnung der Umlage werden allgemein geltende Berechnungsmaßstäbe aufgestellt und von der Verbandsversammlung mit Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl verabschiedet. Werden solche Berechnungsmaßstäbe nicht aufgestellt, wird die Umlage im

Bereich der Abwasserbeseitigung nach Einwohnergleichwerten, im Bereich der Wasserversorgung nach dem Verbrauch des Vorjahres erhoben.

...

### § 23 Inkrafttreten

Diese Satzung tritt am Tag nach der Veröffentlichung des Beschlusses gemäß § 11 des Zweckverbandsgesetzes und des Satzungstextes im Amtsblatt des Landkreises in Kraft."

Am 10.2.1993 fand eine Gründungsversammlung des Antragsgegners statt, in der Vertreter der Gemeinden und Städte anwesend waren, deren Gemeindevertretungen bis zu diesem Zeitpunkt entsprechende Beschlussfassungen durchgeführt hatten. Die Vertreter der Gemeinden stellten zunächst die Beitrittserklärungen fest und stimmten dem Entwurf der Verbandssatzung vom 30.12.1992 zu. Es folgte die Feststellung der Tagungsleitung, dass alle 174 satzungsmäßigen Stimmen anwesend seien. Daran anschließend beschloss die Verbandsversammlung mehrere Änderungen ihrer Verbandssatzung. So wurde § 2 VS ein Absatz 3 beigefügt, der lautet:

„Der Freistaat Sachsen nimmt bis zum Abschluss eines Betriebsüberlassungs- oder Betriebsübertragungsvertrages die von der Treuhandanstalt festgelegte Landesbeteiligung durch entsprechende Stimmrechte in der Verbandsversammlung und einen Sitz im Vorstand bis spätestens 31.12.1993 war.“

Der Vorschrift des § 9 VS wurde Absatz 5 beigefügt, der wie folgt lautet:

„Der Freistaat Sachsen erhält zur Ausübung seiner in § 2 Abs. 3 festgelegten Stimmrechte 10 % nach der in Absatz 1 oder Absatz 2 berechneten Stimmenzahl. Um diese 10 % ist die satzungsmäßige Stimmenzahl erhöht.“

§ 6 Abs. 2 wurde durch das Anfügen eines Satzes ergänzt, der lautet:

„Die Kosten für Abwasserplanung, die in dieser Zeit erstellt worden sind, werden den Mitgliedern ebenfalls erstattet, soweit sie nicht anderweitig finanziert sind.“

Das Landratsamt genehmigte mit Bescheid vom 6.5.1993 die Verbandssatzung des Antragsgegners. Die Genehmigung und die Verbandssatzung wurden am 24.6.1993 im Amtsblatt des Landkreises veröffentlicht.

Am 29.8.1997 beschloss die Verbandsversammlung des Antragsgegners die streitgegenständliche Wasserversorgungssatzung, die am 1.10.1997 in Kraft trat. Dem Satzungsbeschluss lag eine Globalberechnung der Kommunalentwicklung Sächsischer Sparkassen GmbH mit Stand

April 1997 zugrunde. Sie errechnet als höchstzulässiges Betriebskapital im Sinne des § 17 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG einen Betrag in Höhe von 528.283.237,00 DM. Dieser Betrag wird gebildet durch den Wiederbeschaffungszeitwert der vorhandenen Wasserversorgungsanlagen, der Anlagen aus Erschließungsvereinbarungen und der vom Antragsgegner bis Ende 2006 geplanten Wasserversorgungsanlagen. In einem weiteren Schritt erfolgt in der Globalberechnung eine „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Absenkung der Beitragsobergrenze für Wasserversorgungsanlagen auf einen sozialverträglichen Beitragssatz“. Hier kommt die Globalberechnung zu einem Kapitalbedarf von 42.426.000,00 DM und zu einem Beitrag von 1,43 DM/m<sup>2</sup> Nutzungsfläche. Den Kapitalbedarf errechnet die Globalberechnung aus den Kosten für geplante Neuinvestitionen in dem zehnjährigen Prognosezeitraum in Höhe 29.050.000,00 DM und der Tilgung von Krediten in Höhe von 19.760.000,00 DM abzüglich der Einnahmen aus Gebühren in Höhe von 26.384.000,00 DM. Die Verbandsversammlung beschloss am 29.8.1997 auf der Grundlage einer Informationsvorlage vom 24.7.1997 einen „politischen Beitrag“ in Höhe von 0,80 DM/m<sup>2</sup> Nutzungsfläche und errechnete daraus ein Betriebskapital in Höhe von 23.684.394,00 DM.

Die Satzung enthält u.a. folgende Regelungen:

### § 23 Erhebungsgrundsatz

- (1) Der Verband erhebt zur angemessenen Ausstattung der öffentlichen Wasserversorgung mit Betriebskapital einen Wasserversorgungsbeitrag.
- (2) Die Höhe des Betriebskapitals wird auf 23.790.402,00 DM festgesetzt.

### § 26 Beitragsmaßstab

Maßstab für die Bemessung des Wasserversorgungsbeitrags ist die Nutzungsfläche. Diese ergibt sich durch Vervielfachen der Grundstücksfläche (§ 27) mit dem Nutzungsfaktor (§ 28).

### § 27 Grundstücksfläche

(1) Als Grundstücksfläche gilt:

1. Bei Grundstücken im Bereich des Bebauungsplans die Fläche, die der Ermittlung der zulässigen Nutzung zugrunde zu legen ist;
2. bei Grundstücken, die mit ihrer gesamten Fläche im ungeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) oder im Bereich eines Bebauungsplanes, der die erforderlichen Festsetzungen nicht enthält, liegen, die Fläche, die der Ermittlung der zulässigen Nutzung zugrunde zu legen ist;

3. bei Grundstücken, die teilweise in den unter Ziffer 1 oder 2 beschriebenen Bereichen und teilweise im Außenbereich (§ 35 BauGB) liegen, die nach § 19 Abs. 1 SächsKAG maßgebende Fläche;

4. bei Grundstücken, die mit ihrer gesamten Fläche im Außenbereich (§ 35 BauGB) liegen, die nach § 19 Abs. 1 SächsKAG maßgebende Fläche.

(2) Die nach § 19 Abs. 1 SächsKAG vorgesehene Abgrenzung erfolgt nach den Grundsätzen für die grundbuchmäßige Abschreibung von Teilflächen unter Beachtung der baurechtlichen Vorschriften ohne die Möglichkeit der Übernahme einer Baulast.

### § 28 Nutzungsfaktor

(1) Der Nutzungsfaktor bemißt sich nach den Vorteilen, die den Grundstücken nach Maßgabe ihrer zulässigen baulichen Nutzung durch die Einrichtung vermittelt werden. Die Vorteile orientieren sich an der Zahl der zulässigen Geschosse. Als Geschosse gelten Vollgeschosse im Sinne der Sächsischen Bauordnung.

(2) Der Nutzungsfaktor beträgt im Einzelnen:

1. In den Fällen des § 32 Abs. 2	0,2
2. in den Fällen des § 32 Abs. 3 und § 33 Abs. 4	0,5
3. bei eingeschossiger Bebaubarkeit	1,0
4. bei zweigeschossiger Bebaubarkeit	1,5
5. bei dreigeschossiger Bebaubarkeit	2,0
6. bei vier- und fünfgeschossiger Bebaubarkeit	2,5
7. bei sechs- und mehrgeschossiger Bebaubarkeit	3,0

### § 36 Beitragssatz

Der Wasserversorgungsbeitrag beträgt 0,80 DM je qm Nutzungsfläche.

Am 1.3.1999 hat der Antragsteller das Normenkontrollverfahren eingeleitet. Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor: Die streitgegenständliche Wasserversorgungssatzung sei ungültig, weil der Antragsgegner nicht wirksam als Zweckverband gegründet worden sei. Die Gemeindevertretungen hätten ihre Beschlüsse über die Bildung des Zweckverbandes auf der Grundlage des Satzungsentwurfes vom 30.12.1992 gefasst. Dieser Entwurf sei auf der Gründungsversammlung am 10.2.1993 in wesentlichen Teilen abgeändert worden. Die Änderungen seien nicht Gegenstand der Abstimmungen der Gemeindevertretungen gewesen. Unabhängig davon sei der Zweckverband auch deshalb nicht wirksam gegründet worden, weil § 61 KommVerf die Verbandsmitgliedschaft des Freistaates Sachsen als Anteilseigner an der WAB-Rechtsnachfolgegesellschaft nicht zulasse. Unabhängig von den vorgenannten Einwendungen liege eine wirksame und übereinstimmende Gründungsvereinbarung aller in den Anlagen 1 und 2 zur Satzung vom 10.2.1993 als Verbandsmitglieder aufgeführten Gemeinden nicht vor. Es

fehle an einer entsprechenden Urkunde. Zudem hätten mehrere Gemeindevertretungen erst nach dem 10.2.1993 Beschlüsse über die Verbandssatzung und den Beitritt gefasst.

Die Gründungssatzung sei auch deshalb nichtig, weil die Aufgabenübertragung bzw. interne Willensbildung innerhalb des zu bildenden Zweckverbandes nicht hinreichend bestimmt genug ausdifferenziert gewesen sei. Es habe an der konkreten Beschlussfassung der künftigen Verbandsmitglieder zur gleichzeitigen Übertragung der Aufgabe Abwasserentsorgung gefehlt. Zudem sei die Aufgabenübertragung unwirksam erfolgt. Ausweislich der Aufgabenbeschreibung in den §§ 3 bis 5 der Gründungssatzung hätten dem Antragsgegner die Aufgaben der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung übertragen werden sollen. Hierbei handele es sich um eigenständige abgrenzbare Aufgabenbereiche, so dass der Antragsgegner eigentlich als „Doppelverband“ angesehen werden müsse. Dies hätten die Gemeindevertretungen bei ihren Beschlussfassungen berücksichtigen müssen. Der Antragsgegner sei offensichtlich in erster Linie als „Trinkwasserverband“ konzipiert worden, so dass sich die Beschlüsse aller Gemeindevertretungen zunächst auf die Aufgabenübertragung „Wasserversorgung“ gerichtet hätten.

Auch materiell-rechtlich sei der Verband nicht wirksam gegründet worden. So sei die in § 4 Satz 2 der Gründungssatzung vorgenommene Abspaltung der Versorgung von gewerblichen Großabnehmern von der Verbandszuständigkeit unzulässig gewesen. Auch gewerbliche Großabnehmer hätten das gleichheitsgebundene Recht auf Nutzung der öffentlichen Einrichtung Trinkwasserversorgung nach der Kommunalverfassung gehabt. Des Weiteren sei § 13 insoweit nichtig, als die Übertragung laufender Geschäfte auf eine Geschäftsführung im Widerspruch zum § 8 (Verbandsorgane) stehe und gegen § 27 Abs. 4 KommVerf i.V.m. § 61 KommVerf verstoße. Nach diesen Regelungen seien die laufenden Geschäfte durch einen Verbandsvorsitzenden zu führen. Die Vorschrift des § 11 über den Vorstand sei in sich wegen undefinierter Zahl der Vorstandsmitglieder und im Zusammenhang mit § 2 Abs. 3 (Vorstandssitz für den Freistaat Sachsen) rechtswidrig. Entsprechendes gelte für die Stimmenverteilung in der Verbandsversammlung des § 9 Abs. 5 (10 % der Stimmen für den Freistaat Sachsen).

Die den beitragsrechtlichen Vorschriften zugrunde gelegte Globalberechnung sei sowohl auf der Kosten- als auch auf der Flächenseite fehlerhaft.

Die Regelungen in § 44 Abs. 2 und § 45 der Wasserversorgungssatzung über die Gebührenhöhe sei wegen Fehlens einer Gebührenkalkulation nichtig. Zudem sei die Grundgebühr über-

höht veranschlagt. Sie mache im Falle des Antragstellers 45 % der gesamten Jahresnutzungsgebühr aus und belaste ihn unverhältnismäßig gegenüber Mehrverbrauchern. Ebenfalls zu beanstanden sei die Einbeziehung eines überhöhten Betriebsführungsentgeltes für die betriebsführende VBH, da diese Kosten weder wirtschaftlich unabdingbar seien noch unvermeidbar anfielen.

Der Antragsteller beantragt,

1. die § 23ff (4. Teil) der Wasserversorgungssatzung des Antragsgegners vom 29.8.1997 (WVS) in der bis zum 23.10.1999 geltenden Fassung, insbesondere die § 23 Abs. 2 und § 36, § 27 Abs. 1 Nr. 2 und 3, § 27 Abs. 2, § 33 und § 41 sind nichtig,
2. die § 44 Abs. 1 und 2 und § 45 Abs. 1 und 2 WVS sind nichtig.

Der Antragsgegner stellt keinen Antrag.

Der Antragsgegner hat mit Satzung zur Aufhebung der Satzung über die öffentliche Wasserversorgung (Wasserversorgungssatzung - WVS) des Trinkwasser- und Abwasserzweckverband Hoyerswerda vom 27.9.1999 die streitgegenständliche Wasserversorgungssatzung vom 29.8.1997 mit Wirkung vom Tage nach der öffentlichen Bekanntmachung der Aufhebungssatzung aufgehoben. Die Aufhebungssatzung wurde im Amtsblatt des Landkreises Kamenz am 23.10.1999 veröffentlicht.

### Entscheidungsgründe

Der im vorbereitenden Verfahren vom Antragsgegner schriftsätzlich gestellte Antrag auf Aussetzung des Verfahrens nach § 94 Satz 2 VwGO hindert den Senat nicht, in der Sache zu entscheiden. Der Antrag wurde vom Antragsgegner in der mündlichen Verhandlung nicht wiederholt, so dass eine Entscheidung in der Hauptsache möglich ist, ohne dass zuvor über einen Aussetzungsantrag nach § 94 Satz 2 VwGO hätte entschieden werden müssen. Der Senat ist zudem der Auffassung, dass die Voraussetzungen für eine Aussetzung auf der Grundlage der vorgenannten Vorschrift nicht vorliegen. Nach § 94 Satz 2 VwGO kann das Gericht auf Antrag die Verhandlung zur Heilung von Verfahrens- und Formfehlern aussetzen, soweit dies im Sinne der Verfahrenskonzentration sachdienlich ist. Die vom Antragsteller behaupteten Fehler bei der Verbandsgründung und Mängel der streitgegenständlichen Wasserversorgungssatzung

begründen zum überwiegenden Teil keine Verfahrens- oder Formfehler. Vielmehr handelt es sich, wie unten auszuführen sein wird, um inhaltliche Fehler, die eine Aussetzung des Verfahrens nicht rechtfertigen.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Dem Antragsteller fehlt insbesondere nicht deshalb das Rechtsschutzbedürfnis, weil der Antragsgegner mit § 1 der Satzung zur Aufhebung der Satzung über die öffentliche Wasserversorgung (Wasserversorgungssatzung - WVS) des Trinkwasser- und Abwasserzweckverband Hoyerswerda vom 27.9.1999 die streitgegenständliche Wasserversorgungssatzung aufgehoben hat. Nach § 2 der Aufhebungssatzung tritt diese am Tage nach der öffentlichen Bekanntmachung in Kraft, so dass sie bis zu diesem Zeitpunkt weitergegolten hat. Der Antragsgegner hat den Antragsteller für die Zeit der Geltung der streitgegenständlichen Wasserversorgungssatzung zu Wassergebühren herangezogen. Ein Teil der Gebührenbescheide wurden vom Antragsteller, was zwischen den Beteiligten unstrittig ist, angefochten. Die Festsetzung von Wasserversorgungsbeiträgen auf der Grundlage der streitgegenständlichen Wasserversorgungssatzung kann nach dem Vortrag des Antragsgegners nicht ausgeschlossen werden.

Der Normenkontrollantrag ist auch begründet. Die Wasserversorgungssatzung vom 29.8.1997 in der bis zum 23.10.1999 geltenden Fassung ist in dem vom Antragsteller angefochtenen Umfang nichtig. Die Nichtigkeit beruht zum einen darauf, dass der Antragsgegner die angefochtene Wasserversorgungssatzung nicht erlassen durfte, weil er keine Satzungshoheit besitzt. Er ist als öffentlich-rechtliche Körperschaft nicht wirksam entstanden. Die Nichtigkeit folgt zum anderen daraus, dass die angefochtenen Regelungen der Wasserversorgungssatzung inhaltliche Fehler aufweisen, die zu ihrer Nichtigkeit führen.

Der Antragsgegner ist als öffentlich-rechtliche Körperschaft nicht wirksam gegründet worden. Es lag allerdings im Zeitpunkt seiner Gründung eine ausreichende gesetzliche Grundlage in Gestalt des § 61 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17.5.1990 (GBl. I S. 255, im Folgenden: KommVerf) vor (a.A. VG Dresden, Beschl. v. 24.9.1999 - 14 K 1588/99). Die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Im Freistaat Sachsen bestand für Gemeinden auch vor Inkrafttreten des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) vom 19.8.1993 (GVBl. S. 815, ber. GVBl. 1993 S. 1103) vom 19.8.1993 eine hinreichende gesetzliche Grundlage zur Gründung von Zweckverbänden als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Satzungshoheit. Eine Zweckverbandsgründung konnte zwar

nicht auf der Grundlage des Zweckverbandsgesetzes vom 7.6.1939 (RGBl. I S. 979) in der Fassung der Verordnung vom 11.6.1940 (RGBl. I S. 876) erfolgen, da dieses Gesetz nicht Landesrecht im Freistaat Sachsen geworden ist. Im Freistaat Sachsen konnten Gemeinden jedoch Zweckverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Satzungsbefugnis auf der Grundlage des § 61 KommVerf gründen (vgl. SächsOVG, NK-Urt. v. 9.9.1998, SächsVBl. 1999, 14). Diese Vorschrift hat bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit am 22.9.1993 gegolten. Sie wurde nicht durch § 132 Abs. 1 Satz 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) vom 21.4.1993 (GVBl. S. 301, ber. GVBl. S. 445) zum 1.5.1993 außer Kraft gesetzt. Die vorgenannte Vorschrift bestimmt, dass die Gemeindeordnung am 1.5.1993 in Kraft tritt und gleichzeitig das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17.5.1990 außer Kraft tritt, soweit es sich auf die Gemeinden bezieht. Zwar steht § 61 KommVerf in der Kommunalverfassung im Ersten Teil „Gemeindeordnung“ und dort im sechsten Abschnitt „Wirtschaftliche Betätigung und Beteiligung“. Trotz dieser systematischen Stellung wird die Vorschrift nicht vom Regelungsbereich des § 132 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO erfasst. § 61 KommVerf regelt die Bildung von Zweckverbänden. Zwar bestimmt die Vorschrift, dass Gemeinden zur Erfüllung kommunaler Aufgaben Zweckverbände gründen können und regelt somit einen Sachverhalt, der an die Stellung von Gemeinden anknüpft. Der Schwerpunkt der Regelung liegt aber in der Ermächtigung zur Gründung von Zweckverbänden und der Mindestanforderungen, die bei der Gründung von Zweckverbänden zu berücksichtigen sind. Es handelt sich deshalb um eine Vorschrift des Zweckverbandsrechtes, die damit nicht vom Regelungsgehalt des § 132 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO erfasst wird.

Dieses Ergebnis wird durch die Gesetzgebungsverfahren betreffend die Gemeindeordnung und das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit bestätigt. Der Sächsische Landtag hat am 21.4.1993 den Beschluss über die Gemeindeordnung gefasst. Bereits am 15.4.1993, und damit zuvor, hatte die Staatsregierung den Entwurf des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit eingebracht (LT-Drs. 1/3114), der in § 86 Abs. 2 Nr. 1 vorsah, dass mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die §§ 6, 31, 61 und 75 KommVerf außer Kraft treten. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber im Zeitraum seiner Beschlussfassung über den § 132 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO in dem Bewußtsein entschieden hat, die Vorschrift des § 61 KommVerf nicht außer Kraft zu setzen. Diese Annahme beruht auch auf der Erwägung, dass der Beschlussfassung über die Gemeindeordnung bereits die Konzeption zugrunde lag, die drei Hauptregelungsbereiche des Kommunalrechts - Gemeinderecht, Landkreisrecht und das Recht der kommunalen Zusammenarbeit - jeweils in einem eigenen Gesetz zu regeln.

Im Hinblick darauf, dass § 61 KommVerf ohne Unterbrechung bis zum Inkrafttreten des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit gegolten hat, braucht der Senat der Frage nicht weiter nachzugehen, ob die gesetzliche Ermächtigungsnorm im Zeitpunkt der konstitutiven Genehmigung des Zweckverbandes durch die staatliche Rechtsaufsichtsbehörde vorliegen muss, oder ob es als ausreichend angesehen werden kann, dass die gesetzliche Ermächtigungsnorm im Zeitpunkt des zur Gründung eines Zweckverbandes führenden Beschlusses über die Verbandssatzung gegeben war.

Der Antragsgegner ist jedoch als öffentlich-rechtlicher Zweckverband nicht wirksam gegründet worden, weil die Gemeindevertretungen der den Verband bildenden Mitgliedsgemeinden keine übereinstimmenden Beschlüsse über die dem Zweckverband zur Verfügung zu stellenden Mittel gefasst haben. Eine solche Bestimmung gehört zu den Mindestvoraussetzungen nach § 61 Abs. 2 KommVerf (vgl. SächsOVG, NK-Urt.v. 9.9.1998, aaO). Dabei verlangt § 61 Abs. 2 KommVerf nicht eine betragsweise Ausweisung der von den einzelnen Gemeinden zur Verfügung zu stellenden Mittel. Es bedarf allerdings einer Regelung, die der Gemeinde bzw. der Gemeindevertretung die Einschätzung ermöglicht, in welchem Maß die Gemeinde finanziell für den Zweckverband einzustehen hat. Dies setzt zumindest eine hinreichend bestimmte Regelung zum Umlagemaßstab voraus (vgl. SächsOVG, NK-Urt. v. 9.9.1998, aaO). Daran fehlt es hier.

Nach § 17 Abs. 1 des den Beschlussfassungen der Gemeindevertretungen zugrundegelegten Satzungstextes finanziert sich der Verband durch Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten, Betriebseinnahmen sowie Staatszuschüssen und sonstigen Zuschüssen. Nach § 17 Abs. 2 soll von den Mitgliedern eine jährliche Umlage erhoben werden, wenn diese Einnahmen nicht ausreichen (Satz 1). Für die Berechnung der Umlage werden allgemein geltende Berechnungsmaßstäbe aufgestellt und von der Verbandsversammlung mit Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmen verabschiedet (Satz 2). Diese Regelung genügt nicht den Anforderungen an eine hinreichend bestimmte Regelung der Finanzierung des Zweckverbandes. Ihr kann nicht entnommen werden, nach welchen Berechnungsmaßstäben die einzelnen Gemeinden dem Zweckverband finanzielle Mittel zur Verfügung stellen müssen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der in § 17 Abs. 2 Satz 3 des Textes vorgesehenen Regelung, dass für den Fall, dass solche Berechnungsmaßstäbe nicht aufgestellt werden, die Umlagen im Bereich der Abwasserbeseitigung nach Einwohnergleichwerten, im Bereich der Wasserversorgung nach dem Verbrauch des Vorjahres erhoben werden. Diese Regelung ist, soweit sie die Umlage im Bereich der Abwasserbeseitigung betrifft, ihrerseits zu unbestimmt, weil dem Satzungstext die Einwoh-

nergleichwerte der einzelnen Mitgliedsgemeinden nicht beigelegt waren. Der Satzungsentwurf enthielt insoweit lediglich die Benennung der Mitglieder und der Einwohnerzahlen zum 31.12.1991 gemäß den Angaben des Statistischen Landesamtes. Die Einwohnergleichwerte sind jedoch nicht identisch mit der Einwohnerzahl, so dass auch insoweit ein maßgebliches Kriterium für die Beurteilung der Frage fehlt, in welchem Umfang die einzelnen Gemeinden dem Verband Mittel zur Verfügung zu stellen haben. Im Übrigen gilt § 17 Abs. 2 Satz 3 nur für den Fall, dass die Verbandsversammlung eine Regelung über die Berechnungsmaßstäbe nicht aufstellt. Für die Gemeinden war es deshalb im Zeitpunkt der Beschlussfassungen ihrer Bürgervertretungen nicht vorhersehbar, in welchem Umfang sie zur Finanzierung des Zweckverbandes herangezogen werden können.

Die Gründung des Zweckverbandes ist auch deshalb unwirksam, weil die Verbandsversammlung am 10.2.1993 in einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Beschlussfassung über die Verbandssatzung bereits vor diesem Zeitpunkt geplante wesentliche Änderungen der Verbandssatzung vorgenommen hat. Dies betrifft zum einen die Ergänzung in § 6 Abs. 2 VS. Gegenüber dem Satzungsentwurf vom 30.12.1992, der lediglich eine Übernahme der für die von den Mitgliedern in der Zeit vom 1.10.1990 bis 31.12.1992 gebauten Trinkwasser- und Abwasseranlagen entfallenden Darlehensverpflichtungen vorsah, wurde § 6 Abs. 2 VS dahingehend ergänzt, dass auch die Kosten für Abwasserplanungen, die in dem vorgenannten Zeitraum erstellt worden sind, den Mitgliedern ebenso erstattet werden, soweit sie nicht anderweitig finanziert sind. Ferner wurde die Mitgliedschaft und ein entsprechendes Stimmrecht für den Freistaat Sachsen bis zum 31.12.1993 in die Verbandssatzung aufgenommen. Zwar wurden diese Änderungen erst nach dem Beschluss der Vertreter der Mitgliedsgemeinden über die Verbandssatzung in der Fassung des Entwurfs vom 30.12.1992 vorgenommen. Nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 VS werden Änderungen der Verbandssatzung von der Verbandsversammlung mit  $\frac{3}{4}$  Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl beschlossen. Dies bedeutet, dass nach der Gründung des Verbandes Änderungen der Verbandssatzung keiner Beschlussfassungen durch die Gemeindevertretungen der Mitgliedsgemeinden bedürfen. Ob dies auch dann gilt, wenn, wie im vorliegenden Fall, die Änderungen der Verbandssatzung zu einem Zeitpunkt beschlossen werden, in dem die Genehmigung der Verbandssatzung und damit der Gründung des Zweckverbandes durch die staatliche Rechtsaufsichtsbehörde noch nicht wirksam ist, erscheint fraglich, kann aber vorliegend dahingestellt bleiben. Selbst wenn davon auszugehen sein sollte, dass mit der Beschlussfassung der Vertreter der Mitgliedsgemeinden in der Gründungsversammlung über die Verbandssatzung die Kompetenz zur Änderung derselben damit auf die Verbandsversammlung übergegangen ist, hätten im vorliegenden Fall über die in der

Gründungsversammlung vorgenommenen Änderungen der Verbandssatzung zuvor entsprechende Beschlussfassungen der Gemeindevertretungen der Mitgliedsgemeinden herbeigeführt werden müssen. Dies ergibt sich daraus, dass es sich bei diesen Änderungen um wesentliche Änderungen handelt, die im Hinblick auf die Übernahme von Kosten zu möglicherweise höheren Umlagen der Mitgliedsgemeinden und im Hinblick auf die Aufnahme des Freistaates Sachsen in den Zweckverband mit einem 10prozentigen Stimmrecht in der Verbandsversammlung zu einer nicht unerheblichen Einschränkung der Einflussnahme der einzelnen Mitgliedsgemeinden auf die Arbeit des Zweckverbandes führen. Hinzu kommt, dass diese Änderungen bereits vor der Gründungsversammlung geplant wurden, so dass sie bereits aus diesem Grunde Gegenstand der Beschlussfassungen der Gemeindevertretungen hätten sein müssen.

Die aufgezeigten Gründungsmängel sind auch nicht nachträglich geheilt worden. Dass das Landratsamt die Zwecksverbandsgründung nicht beanstandet, sondern vielmehr genehmigt hat, ist unerheblich. Ohne eine wirksame Vereinbarung der Zweckverbandsgründung geht dessen Genehmigung ins Leere, weil ihr die Grundlage fehlt (vgl. SächsOVG, NK-Urt. v. 9.9.1998, aaO).

Die Gründungsmängel sind auch nicht nach Art. 2 Abs. 1 Heilungsgesetz unbeachtlich. Danach kann zwar eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften geheilt sein, die Regelung in § 61 Abs. 2 KommVerf zum notwendigen Mindestinhalt einer Zweckverbandssatzung stellt jedoch materielle Anforderungen auf und unterfällt damit nicht Art. 2 Abs. 1 Heilungsgesetz. Dies gilt jedenfalls für die fehlenden Beschlussfassungen der Mitgliedsgemeinden über die Finanzierungsumlagen (vgl. SächsOVG, NK-Urt. v. 9.9.1998, aaO).

Ob die anderen vom Antragsteller vorgetragene Gründe ebenfalls zur Unwirksamkeit der Verbandsgründung führen, kann der Senat dahingestellt bleiben lassen, da sie sich auf das Ergebnis der vorliegenden Entscheidung nicht mehr auswirken. Der Senat weist lediglich darauf hin, dass die in § 1 VS aufgenommene Formulierung "Verein" offensichtlich ein Redaktionsversehen darstellt. Die gesamten anderen Regelungen der Verbandssatzung zeigen, dass der Antragsgegner nicht als nicht eingetragener Verein, sondern als öffentlich-rechtlicher Zweckverband gegründet werden sollte.

Da der Antragsgegner nicht als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Satzungshoheit entstanden ist, konnte er die angefochtene Satzung auch nicht wirksam erlassen.

Die vom Antragsteller angefochtenen Regelungen der Wasserversorgungssatzung sind aber auch noch aus anderen Gründen nichtig. Die Vorschriften der §§ 23 bis 41 WVS sind wegen Verstoßes des § 27 WVS gegen § 19 Abs. 1 SächsKAG nichtig. Die Nichtigkeit des § 27 WVS führt zur Nichtigkeit der den Beitragsmaßstab regelnden Vorschrift des § 26 WVS sowie der den Beitragssatz regelnden Vorschrift des § 36 WVS und damit zur Nichtigkeit der gesamten beitragsrechtlichen Bestimmungen der Wasserversorgungssatzung. Nach der Rechtsprechung des Senats (vgl. NK-Urt.v. 13.4.1999, SächsVBl. 1999, 271 [272]) muss eine Regelung, die bei der Beitragsbemessung die Fläche des zu veranlagenden Grundstücks berücksichtigt, eine Teilflächenabgrenzung im Sinne von § 19 Abs. 1 SächsKAG auch für Grundstücke innerhalb eines qualifizierten Bebauungsplanes oder eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Sinne von § 34 BauGB vorsehen. Eine Regelung, die wie § 27 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 WVS als für die Berechnung des Beitrags maßgebliche Grundstücksfläche im beplanten und im unbeplanten Innenbereich die Fläche bestimmt, die der Ermittlung der zulässigen Nutzung zugrunde zu legen ist, enthält keine vollständige Teilflächenabgrenzung im Sinne von § 19 Abs. 1 SächsKAG (vgl. im Einzelnen, SächsOVG, NK-Urt. v. 13.4.1999, aaO).

Die Nichtigkeit der beitragsrechtlichen Bestimmungen der Wasserversorgungssatzung folgt auch aus der Nichtigkeit des § 28 Abs. 2 WVS, der den Nutzungsfaktor regelt, mit dem die Grundstücksfläche vervielfacht wird, um den Maßstab der Nutzungsfläche für die Bemessung des Wasserversorgungsbeitrags zu errechnen. Diese Regelung ist nichtig, weil sie bei vier- und fünfgeschossiger Bebaubarkeit und bei sechs- und mehrgeschossiger Bebaubarkeit jeweils nur einen einheitlichen Nutzungsfaktor vorschreibt. Eine solche Regelung ist ungeeignet, das unterschiedliche Maß der baulichen Nutzung im Sinne des § 18 Abs. 1 SächsKAG vorteilsgerecht zu erfassen (vgl. SächsOVG, Urt.v. 21.10.1999 - 2 S 551/99 -). Dieser Fehler ist auch rechtserheblich, da im Verbandsgebiet des Antragsgegners Grundstücke mit fünfgeschossiger und mehr als sechsgeschossiger Bebaubarkeit in nicht unerheblicher Zahl vorhanden sind. Dies gilt insbesondere für das Gebiet der Stadt [ ] in der es nach Kenntnis des Senats eine Vielzahl von Grundstücken der vorgenannten Art gibt.

Die fehlende Differenzierung zwischen dem vierten und fünften sowie ab dem sechsten Vollgeschoss führt zur Rechtswidrigkeit der den Nutzungsfaktor insgesamt regelnden Vorschriften und erfasst auch die den Beitragsmaßstab regelnden Vorschriften. Die Ungültigkeit der Regelungen über den Beitragsmaßstab zieht zwangsläufig auch die Ungültigkeit der Festlegung des Beitragssatzes nach sich. Ohne gültige Maßstabsregelung kann nicht die gesamte Nutzungsfläche im Verbandsgebiet, das heißt die Summe der Bemessungseinheiten, auf die die beitrags-

fähigen Kosten verteilt werden, ermittelt werden. Die Flächenseite baut jedoch nach § 18 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG zwingend auf dem Beitragsmaßstab auf.

Ob die beitragsrechtlichen Vorschriften auf einer fehlerhaften Globalberechnung beruhen, braucht der Senat für das vorliegende Verfahren nicht zu entscheiden. Nach der Globalberechnung der Kommunalentwicklung Sächsischer Sparkassen GmbH mit dem Stand April 1997 wurde zunächst ein höchstzulässiges Betriebskapital auf der Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte aller vorhandenen und geplanten Wasserversorgungsanlagen errechnet. Dieses errechnete höchstzulässige Betriebskapital dürfte bei einer vorläufigen Betrachtung den gesetzlichen Anforderungen des § 17 Abs. 3 SächsKAG entsprechen. Ob dies auch für die Berechnung des angemessenen Betriebskapitals im Sinne des § 17 Abs. 1 SächsKAG gilt, kann der vorgelegten Globalberechnung nicht zweifelsfrei entnommen werden. Die Globalberechnung benennt unter der Überschrift „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Absenkung der Beitragsobergrenze für Wasserversorgungsanlagen auf einen sozial verträglichen Beitragssatz“ (s. S. 18 der Globalberechnung) einen Kapitalbedarf für Gesamtinvestitionen in einem zehnjährigen Planungszeitraum (bis Ende des Jahres 2006) in Höhe von 49.050.000,00 DM. Der Globalberechnung kann nicht entnommen werden, ob in diesem Betrag ausschließlich Kosten für Investitionen zum Neubau alter und geplanter Wasserversorgungsanlagen eingestellt sind. Die Globalberechnung benennt weiterhin Gesamtinvestitionen ab dem 1.7.1990 in Höhe von 19.760.000,00 DM, die mittels Kreditaufnahme des Verbandes vorfinanziert werden. Dieser Betrag ist in die Darstellung der Globalberechnung eines kostendeckenden Beitragssatzes als Position „Tilgung von Krediten“ eingebracht. Ob dies bei der Berechnung des angemessenen Betriebskapitals nach § 17 Abs. 1 SächsKAG zulässig ist, erscheint im vorliegenden Fall auf den ersten Blick nicht als ausgeschlossen. Der Senat braucht dieser Frage jedoch nicht weiter nachzugehen - insoweit hätte es einer weiteren Aufklärung des Sachverhaltes bedurft -, da sie nicht mehr entscheidungserheblich ist. Im Übrigen hat der Antragsgegner im Verfahren erklärt, dass der in Neugründung befindliche Zweckverband eine sich an den durch die Rechtsprechung des erkennenden Senats aufgestellten Anforderungen orientierende Globalberechnung erstellen wird.

Die Nichtigkeit der Abwassersatzung in ihrem beitragsrechtlichen Teil hat auch die Nichtigkeit der vom Antragsteller angegriffenen gebührenrechtlichen Regelungen der Wasserversorgungsatzung zur Folge. Soweit die Mittel für die Sanierung und die Errichtung der Wasserversorgungsanlagen nicht durch Beiträge finanziert werden, sollen sie über die Erhebung von Gebühren beschafft werden. Es besteht somit ein untrennbarer Zusammenhang zwischen dem bei-

trags- und dem gebührenrechtlichen Regelungsteil der angegriffenen Wasserversorgungssatzung, so dass die Nichtigkeit des beitragsrechtlichen Teils die Nichtigkeit des gebührenrechtlichen Teils nach sich zieht. Der Senat kann deshalb die Frage dahingestellt sein lassen, ob der Gebührenfestsetzung eine ausreichende Kalkulation zugrunde gelegt worden ist.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Revision war nicht zuzulassen, weil die Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

### RECHTSMITTELBELEHRUNG

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Dr.-Peter-Jordan-Straße 19, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils 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 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.

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 deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez.:  
Reich

Raden

Grünberg

gez.:  
Munzinger

Künzler