

Az.: 2 S 382/95



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Normenkontrollsache

des Herrn

- Antragsteller -

prozeßbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

Abwasserzweckverband Löbau-Süd
Bahnhofstr. 20, 02708 Dürrhennersdorf

- Antragsgegner -

wegen

Gültigkeit einer Abwasserbeitragsatzung

hat der 2. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Reich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Franke, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Grünberg, den Richter am Verwaltungsgericht Leonard und den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 9. September 1998

für Recht erkannt:

Die Satzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung (Abwassersatzung - AbwS) vom 6. Juli 1994 sowie die 1. Änderungssatzung zur Satzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung vom 30. Mai 1995 und die 2. Änderungssatzung zur Satzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung vom 3. März 1997 des Abwasserzweckverbandes Löbau-Süd werden für nichtig erklärt.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsgegner.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Antragsteller wendet sich gegen die Abwassersatzung des Antragsgegners vom 6.7.1994 sowie die diese ändernden Änderungssatzungen, auf deren Grundlage er mit Bescheid vom 4.7.1995 zu einer Vorauszahlung in Höhe von 600,- DM veranlagt wurde. Gegen den Bescheid hat er unter dem 18.7.1995 Widerspruch eingelegt, der noch nicht beschieden ist.

In der Zeit zwischen dem 22.10.1990 und 17.9.1991 faßten die Gemeindevertretungen der Gemeinden Ottenhain, Dürrhennersdorf, Kottmarsdorf, Großschweidnitz, Niedercunnersdorf, Kleindehsa, Schönbach, Lauba, Lawalde, Großdehsa und Obercunnersdorf unterschiedlich lautende Beschlüsse zum Beitritt zum Abwasserzweckverband sowie - teilweise zeitlich versetzt - zustimmende Beschlüsse zur Satzung des Abwasserzweckverbandes. Dazu lag ihnen ein undatiertes Text über die „Satzung des „Zweckverbandes zur Abwasserbeseitigung Löbau-Süd“ vor, der u.a. lautet (Auslassungen im Text):

„Die Gemeinden Obercunnersdorf, Niedercunnersdorf, Ottenhain, Kottmarsdorf, Schönbach, Großschweidnitz, Lawalde, Lauba, Dürrhennersdorf, Ebersdorf, Kleindehsa und Großdehsa schließen sich gemäß § 18 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit - vom () zu einem Zweckverband zusammen und vereinbaren folgende Verbandssatzung

§ 1 Rechtsstellung

...

(2) Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ().

§ 2 Verbandsmitglieder

(1) Verbandsmitglieder sind die Gemeinden Obercunnersorf, Niedercunnersdorf, Ottenhain, Kottmarsdorf, Schönbach, Großschweidnitz, Lawalde, Lauba, Dürrhennersdorf, Ebersdorf, Kleindehsa und Großdehsa (Landkreis Löbau).

...

§ 4 Aufgaben des Zweckverbandes und der Verbandsmitglieder

(1) Der Zweckverband hat die Aufgabe, im räumlichen Wirkungsbereich (§ 3) die Hauptsammler mit Nebenanlagen sowie eine vollbiologische Kläranlage (Verbandsanlagen) zu erstellen und fachgerecht zu unterhalten. Die Errichtung und Unterhaltung der Ortsnetze obliegt den Verbandsmitgliedern.

...

(3) Der Zweckverband kann durch Vereinbarung mit einem oder mehreren Verbandsmitgliedern weitere Aufgaben übernehmen.

...

(5) Das Recht und die Pflicht der Verbandsmitglieder, die dem Zweckverband übertragenen Aufgaben zu erfüllen, und die notwendigen Befugnisse hierzu gehen auf den Zweckverband über.

(6) Der Zweckverband hat das Recht, anstelle der Verbandsmitglieder Satzungen und Verordnungen für das übertragene Aufgabengebiet zu erlassen. Die Benützung- und Gebührensatzung für die jeweiligen Ortsnetze werden von den Verbandsmitgliedern erlassen.

...

(10) Der Verteilungsschlüssel für die von den einzelnen Verbandsmitgliedern einzuleitenden Abwassermengen wird aufgrund der Einwohnerzahlen, der Einwohnergleichwerte und des abzuleitenden Oberflächenwassers ermittelt und festgesetzt. Die endgültige Festsetzung erfolgt nach Vorliegen der Werte im Rahmen des zu erstellenden Bauentwurfes.

§ 10 Zuständigkeit der Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung ist ausschließlich zuständig für

...

10. die Beschlußfassung über die Änderung der Verbandssatzung...

§ 22 Deckung des Finanzbedarfs

(1) Der Finanzbedarf des Zweckverbandes wird, soweit seine sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, durch Verbandsumlagen gedeckt. Die Berechnung der Verbandsumlage und die Heranziehung der Verbandsmitglieder erfolgt nach den in den Absätzen 2 und 3 genannten Maßstäben.

(2) Die Aufwendungen des Zweckverbandes für die Erstellung der Verbandsanlagen (§ 4 Abs. 1) werden von den Verbandsmitgliedern im Verhältnis des Verteilungsmaßstabes nach § 4 Abs. 10 aufgebracht (Investitionsumlage).

(3) Die Kosten für den Betrieb, die Verwaltung und Unterhaltung der Verbandsanlagen - ohne Kapitaldienst - sind von den Verbandsmitgliedern durch Betriebsumlagen zu decken. Diese Betriebsumlagen werden vorläufig nach folgendem Schlüssel aufgeteilt:

Obercunnersdorf)	
Niedercunnersdorf)	
Ottenhain)	Wird als Nachtrag
Kottmarsdorf)	entsprechend der
Schönbach)	tatsächlichen Bauplanung
Großschweidnitz)	festgelegt
Lawalde)	
Lauba)	
Dürrhennersdorf)	
Ebersdorf)	
Kleindehsa)	
Großdehsa)	

Nach Inbetriebnahme der Verbandsanlagen erfolgt die Verteilung der Betriebs-, Verwaltungs- und Unterhaltungskosten auf die einzelnen Verbandsmitglieder gemäß den den Verbandsanlagen tatsächlich zugeführten Abwassermengen und deren Verschmutzungsgrad.

...

§ 29 Inkrafttreten

Diese Verbandssatzung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung im Amtsblatt der Aufsichtsbehörde (Löbauer Wochenspiegel) in Kraft ().“

Unter dem 1.10.1991 „bestätigte“ das Landratsamt Löbau die Gründung des Abwasserzweckverbandes Löbau-Süd.

Am 21.5.1992 beschloß die Verbandsversammlung mit 24 Ja-, keinen Neinstimmen und einer Enthaltung Änderungen der § 1 Abs.1, § 2 Abs.1, § 6 Abs. 2, § 12, § 22 Abs. 2 und § 22 Abs. 3 der Verbandssatzung. Im § 2 Abs. 1 wurde das Verbandsmitglied Ebersdorf gestrichen, § 22 Abs. 2 und 3 der Satzung erhielt folgende Fassung:

„§ 22 Deckung des Finanzbedarfs

...

(2) Die Aufwendungen des Zweckverbandes für die Erstellung der Verbandsanlagen (§ 4 Abs. 1) werden von den Verbandsmitgliedern im Verhältnis des Verteilungsmaßstabes nach § 4 Abs. 10 aufgebracht (Investitionsumlage).

Die Investitionsumlage erfolgt entsprechend laut Gemeinderatsbeschluß der Verbandsmitglieder festgelegten Einwohnergleichwerte prozentual am Gesamtinvestitionsvolumen:

Obercunnersdorf	13,3 %
Niedercunnersdorf	8,9 %
Ottenhain	3,6 %
Kottmarsdorf	4,6 %
Schönbach	11,1 %
Großschweidnitz	19,1 %
Lawalde	8,5 %
Lauba	6,3 %
Dürrhennersdorf	13,9 %
Großdehsa	7,5 %
Kleindehsa	3,2 %.

(3) Die Kosten für den Betrieb, die Verwaltung und Unterhaltung der Verbandsanlagen - ohne Kapitaldienst - sind von den Verbandsmitgliedern durch Betriebsumlagen zu decken. Diese Betriebsumlagen werden vorläufig nach § 22 Abs. 2 auf die Verbandsmitglieder aufgeteilt.

Nach Inbetriebnahme der Verbandsanlagen erfolgt die Verteilung der Betriebs-, Verwaltungs- und Unterhaltungskosten auf die einzelnen Verbandsmitglieder gemäß den den Verbandsanlagen tatsächlich zugeführten Abwassermengen und deren Verschmutzungsgrad.“

Mit Schreiben vom 5.8.1992 teilte das Landratsamt auf den Genehmigungsantrag des Antragsgegners mit, daß die Satzungsänderung ordnungsgemäß angezeigt worden sei und

gegen die öffentliche Bekanntmachung in den Mitgliedsgemeinden keine Einwände beständen; mit Schreiben vom 22.2.1993 gab das Regierungspräsidium Dresden gegenüber dem Landratsamt Löbau seine Zustimmung zur Genehmigung der Verbandssatzung.

Am 12.7.1993 beschloß die Verbandsversammlung mit 19 Ja- gegen drei Neinstimmen und bei zwei Enthaltungen Änderungen der § 4 Abs.1 und 6 bis 9, § 6 Abs. 2 und § 22 Abs. 2 der Verbandssatzung. Dadurch erhielten § 4 Abs. 1 und 6 und § 22 Abs. 2 der Satzung folgende Fassung:

„§ 4

(1) Der Zweckverband hat die Aufgabe, im räumlichen Wirkungsbereich (§ 3) die Hauptsammler mit Nebenanlagen und Ortsnetze sowie eine vollbiologische Kläranlage (Verbandsanlage) zu erstellen und fachgerecht zu unterhalten.

...

(6) Der Zweckverband hat das Recht, anstelle der Verbandsmitglieder Satzungen und Verordnungen einschließlich Beitrags- und Gebührensatzungen für das übertragene Aufgabengebiet zu erlassen.

§ 22 Deckung des Finanzbedarfs

...

(2) Die Aufwendungen des Zweckverbandes für die Erstellung der Verbandsanlagen (§ 4 Abs. 1) werden von den Verbandsmitgliedern im Verhältnis des Verteilungsmaßstabes nach § 4 Abs. 10 aufgebracht (Investitionsumlage).

Die Investitionsumlage erfolgt entsprechend laut Gemeinderatsbeschluß der Verbandsmitglieder festgelegten Einwohnergleichwerte prozentual am Gesamtinvestitionsvolumen:

Obercunnersdorf	15,4 %
Niedercunnersdorf	10,3 %
Ottenhain	4,2 %
Kottmarsdorf	4,4 %
Schönbach	12,8 %
Großschweidnitz	18,3 %
Lawalde	9,8 %
Lauba	6,0 %
Dürrhennersdorf	11,5 %

Großdehsa	3,7 %
Kleindehsa	3,6 %.“

Unter dem 21.10.1993 stimmte das Regierungspräsidium Dresden gegenüber dem Landratsamt Löbau der Genehmigung der Satzung zu, unter dem 9.11.1993 teilte das Landratsamt Löbau dem Antragsgegner mit, daß zu der Änderung der Satzung keine Einwände bestünden und übersandte das Schreiben des Regierungspräsidiums vom 21.10.1993 in Kopie.

Am 6.7.1994 beschloß die Verbandsversammlung die Satzung über die öffentliche Abwasserbeseitigungssatzung (Abwassersatzung - AbwS), die unter demselben Datum ausgefertigt und im Kreis-Anzeiger Löbau vom 27.7.1994 veröffentlicht wurde. Danach betreibt der Antragsgegner die Beseitigung des in seinem Gebiet anfallenden Abwassers als eine öffentliche Einrichtung (§ 1 Abs. 1 AbwS), wobei zum Abwasser auch das von Niederschlägen aus dem Bereich bebauter oder befestigter Grundstücke abfließende Wasser ist (§ 2 Abs. 1), und erhebt einen Abwasserbeitrag (§ 20 ff. AbwS) und Abwassergebühren (§ 39 ff. AbwS). Am 7.7.1994 beantragte der Antragsgegner beim Landratsamt Löbau die Genehmigung der Satzung, das unter dem 13.7.1994 die ordnungsgemäße Anzeige der Satzung bestätigte und zu §§ 36 und 44 der Satzung Hinweise mit der Bitte um Ergänzung gab.

Am 6.4.1995 beschloß die Verbandsversammlung mit 16 Ja-, keinen Neinstimmen und bei vier Enthaltungen eine überarbeitete Verbandssatzung, die u.a. folgende Bestimmungen enthält:

...

„§ 2 Verbandsmitglieder

Verbandsmitglieder sind die Gemeinden Obercunnersdorf, Niedercunnersdorf, Ottenhain, Kottmarsdorf, Dürrhennersdorf, Großschweidnitz, Schönbach, Lawalde und die Stadt Löbau für den Ortsteil Großdehsa.

...

§ 4 Aufgaben des Zweckverbandes

(1) Der Zweckverband hat die Aufgabe, im räumlichen Wirkungsbereich (§ 3) die Hauptsammler und Ortsnetze mit ihren Nebenanlagen sowie biologische Kläranlagen als Verbandsanlagen zu errichten und fachgerecht zu unterhalten.

...

(4) Die Rechte und Pflichten der Verbandsmitglieder gemäß Sächsischem Wassergesetz gehen für die dem Zweckverband übertragenen Aufgaben auf diesen über.

§ 5 Aufgaben der Verbandsmitglieder

...

(3) Die von den Verbandsmitgliedern einzuleitenden Abwassermengen werden aufgrund der Einwohnerzahlen, der Einwohnerwerte ermittelt und festgesetzt. Die endgültige Festsetzung erfolgt nach Fertigstellung des Abwassernetzes und der tatsächlich eingeleiteten Abwassermengen.

(4) Die von den Verbandsmitgliedern in Abs. 3 angemeldeten EGW bilden die Grundlage für die Stimmenverteilung in der Verbandsversammlung sowie für Höhe der Verbandsumlagen.

...

§ 17 Deckung des Finanzbedarfs

(1) Der Finanzbedarf des Zweckverbandes wird, soweit seine sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, durch Verbandsumlagen gedeckt.

(2) Die Aufteilung der jährlich durch Umlagen zu deckenden Aufwendungen erfolgt getrennt für Investitionen sowie für Betrieb und Verwaltung. Grundlage für die Ermittlung bildet der mit Beschluß der Mitgliedsgemeinden beantragten EGW nach folgender Tabelle:

Obercunnersdorf	3361 EGW	entsprechen	15,4 %
Niedercunnersdorf	2236 EGW	entsprechen	10,3 %
Ottenhain	909 EGW	entsprechen	4,2 %
Kottmarsdorf	950 EGW	entsprechen	4,3 %
Schönbach	2800 EGW	entsprechen	12,8 %
Großschweidnitz	4000 EGW	entsprechen	18,3 %
Lawalde	4251 EGW	entsprechen	19,5 %
Dürrhennersdorf	2500 EGW	entsprechen	11,5 %
Löbau/OT Großdehsa	800 EGW	entsprechen	3,7 %.

(3) Nach dem Ausbau des Entwässerungsnetzes werden die Umlagesätze nach der tatsächlichen Abwassermenge je Verbandsgemeinde neu festgesetzt.“

Mit Schreiben vom 18.4.1995 genehmigte das Landratsamt Löbau-Zittau die geänderte Verbandssatzung. Mit Schreiben vom 11.5.1995 legte die Gemeinde Schönbach gegen die Genehmigung der Änderung der Satzung Widerspruch mit der Begründung ein, die ursprüngliche Satzung sei nicht rechtmäßig zustandegekommen. Eine Beschlußfassung der

Verbandsversammlung zur (Ur-) Verbandssatzung habe nicht stattgefunden. Außerdem sei die Änderung der Verbandssatzung vom 12.7.1993 in nichtöffentlicher geheimer Sitzung durchgeführt worden. Der Widerspruch wurde noch nicht beschieden.

Am 30.5.1995 beschloß die Verbandsversammlung die 1. Änderungssatzung zur Abwassersatzung vom 6.7.1994, mit der § 36 Abs. 1 und 2 wie folgt gefaßt wurden:

„§ 36 Abs. 1: Der AZV erhebt Vorauszahlungen auf den nach § 20 Abs. 1 voraussichtlich entstehenden Beitrag in Höhe von 2500,- DM je anzuschließendes Grundstück.

§ 36 Abs. 2: Die Vorauszahlungen werden in der jeweiligen Verbandsgemeinde nach Baubeginn in 4 Raten:

1. Folgejahr auf den Baubeginn:

August in Höhe von 600,- DM

November in Höhe von 600,- DM

2. Folgejahr auf den Baubeginn:

Mai in Höhe von 650,- DM

Október in Höhe von 650,- DM

durch Bekanntgabe im Vorauszahlungsbescheid fällig.“

Die Bekanntmachung erfolgte im Landkreis-Journal Löbau-Zittau vom 28.6.1995. Im Landkreis-Journal vom 11.10.1995 gab der Antragsgegner den Anschlußnehmern in den Mitgliedsgemeinden Obercunnersdorf, Niedercunnersdorf und Großschweidnitz bekannt, daß die Erhebung weiterer Vorauszahlungen vorerst nicht vorgenommen werde.

Am 3.3.1997 beschloß die Verbandsversammlung die 2. Änderungssatzung zur Abwassersatzung, mit der u.a. Bestimmungen über das Betriebskapital, den Abwasserbeitrag und die Abwassergebühren neu gefaßt wurden. Die Änderungssatzung wurde im Landkreisjournal Löbau-Zittau vom 26.3.1997 veröffentlicht und trat anschließend in Kraft.

Der Antragsteller hat das Normenkontrollverfahren bereits am 11.8.1995 eingeleitet. Es sei zweifelhaft, ob die Gründung des Antragsgegners rechtsfehlerfrei erfolgt sei. Es sei nicht nachvollziehbar, ob seine ursprüngliche Satzung von allen ursprünglichen Mitgliedsgemeinden einschließlich der Gemeinden Kleindehsa und Lauba wirksam beschlossen worden sei. Die vorgelegten Beschlüsse teilweise auch der anderen Gemeinden genügten den Anforderungen

nicht. Eine wirksame Gründung setze auch voraus, daß der Text der ursprünglichen Verbandssatzungen den Gemeindevertretungen vor dem Beschluß zum Beitritt vorgelegen habe und diese nicht nur den Beitritt beschlossen, sondern auch die Satzung gebilligt hätten. Auch die am 6.4.1995 beschlossene Verbandssatzung sei nicht rechtmäßig zustande gekommen. Hierfür habe es einer Vereinbarung der Mitgliedsgemeinden bedurft, was einen übereinstimmenden Beschluß der Gemeinderäte aller Mitgliedsgemeinden voraussetze. Ein solcher Satzungsbeschluß sei aber zumindest dem Bürgermeister der Stadt Löbau nicht in Erinnerung. Aus der Globalberechnung sei ersichtlich, daß die Gemeinden Kleindehsa und Lauba ursprünglich dem Verband angehört hätten. Da dies nach der überarbeiteten Satzung nicht mehr der Fall sei, habe zum Ausscheiden dieser Gemeinden eine Änderung der Verbandssatzung erfolgen müssen, die der Genehmigung der oberen Rechtsaufsichtsbehörde bedurft hätte. Bis zur Genehmigung sei die Änderung der Verbandssatzung schwebend unwirksam mit der Folge, daß zumindest die Änderung der Abwassersatzung vom 31.5.1995 nicht habe erfolgen dürfen. Die 1. Änderung der Abwassersatzung sei auch materiell rechtswidrig. Die auf 2500,- DM festgesetzte Vorauszahlung verstoße gegen § 23 SächsKAG, weil grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden könne, daß der endgültige Beitrag geringer sei. Auf der Grundlage des Beitragssatzes von 5,27 DM sei er bereits geringer, wenn ein Grundstück eine geringere Nutzungsfläche als 465 qm aufweise, was bei zahlreichen Grundstücken der Fall sei. Darüber hinaus verstoße die Erhebung einer Vorauszahlung, die nicht nach der Grundstücksgröße oder den dem Eigentümer unmittelbar erwachsenen Vorteil bemessen sei, gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz. Es werde nicht danach differenziert, ob ein Grundstück bereits an die Kanalisation angeschlossen sei oder eine Klärgrube habe errichten müssen. Es fehle auch an einem wirksamen Beschluß zur endgültigen Beitragsschuld. Durch das Ausscheiden der Gemeinden Kleindehsa und Lauba habe sich die Gesamtnutzungsfläche von 5,24 Mio. auf 4,65 Mio. verringert, weshalb eine Fortschreibung der Globalberechnung erforderlich gewesen sei. Durch das Ausscheiden der Gemeinden habe sich auch der auf das Kanalnetz bezogene Wiederbeschaffungszeitwert um 10 Mio. DM vermindert, nicht berücksichtigt die damit mögliche Kapazitätsreduzierung der Verbandsanlage Großschweidnitz. Schließlich sei nicht ersichtlich, daß bei der Berechnung des Betriebskapitals die Kosten der Straßenentwässerung unberücksichtigt geblieben seien, obwohl nach § 2 AbwS die Entsorgung des Oberflächenwassers zu den Aufgaben des Antragsgegners gehöre. Sollten die Mitgliedsgemeinden unabhängig von der Schmutzwasserkanalisation Straßenentwässerungsanlagen bauen lassen, verstieße dies gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot.

Der Antragsteller beantragt,

die Satzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung (Abwassersatzung - AbwS) des Antragsgegners vom 6.7.1994 sowie die 1. Änderungssatzung vom 30.5.1995 und die 2. Änderungssatzung vom 3.3.1997 für nichtig zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Der Antrag sei unzulässig, weil er vor Ablauf von drei Monaten nach Einlegung des Widerspruches erhoben worden sei. Es fehle auch an einer Beschwer, weil dem Antrag des Antragstellers auf Außervollzugsetzung des Vorauszahlungsbescheides stattgegeben worden sei. Der Antrag sei auch unbegründet. Er - der Antragsgegner - sei wirksam gegründet worden, wie durch die nachfolgenden Bestätigungen der Rechtsaufsichtsbehörden festgestellt worden sei. Es sei nicht zwingend vorgeschrieben, daß in jedem Fall Umlagen von den Mitgliedsgemeinden erhoben werden müßten und daß die Festsetzung der Umlagen gleichzeitig mit der Verbandssatzung beschlossen werden müsse. Die Nachprüfung, weshalb die Gemeinde Ebersdorf in einer Beschlußvorlage genannt sei, sei nicht mehr möglich. Es sei nie beabsichtigt gewesen, die Gemeinde Ebersdorf in das Verbandsgebiet einzubeziehen. Die Gemeindevertretungen der ursprünglichen Verbandsmitglieder Kleindehsa und Lauba hätten wirksam den Beitritt erklärt und die Satzung anerkannt. Diese Gemeinden seien auch nicht ausgeschieden, sondern in die Gemeinde Lawalde eingemeindet worden. Die Änderung einer Verbandssatzung setze keinen Beschluß der Mitgliedsgemeinden voraus. Zur Zeit der Festsetzung der Vorauszahlung habe eine Einzelerfassung der Grundstücke noch nicht erfolgen können. Deshalb sei von einem angemessenen Mittelwert ausgegangen worden. Es gebe nicht nur Grundstücke, die eine geringere Nutzungsfläche als 465 qm aufwiesen, sondern auch zahlreiche, deren Nutzungsfläche höher sei, u.a. dasjenige des Antragstellers. Im übrigen betreffe die Vorauszahlung nur die Gemeinden Obercunnersdorf, Niedercunnersdorf und Großschweidnitz. Zum Vorwurf, die Straßenentwässerungsanteil sei nicht abgesetzt worden, sei darauf hinzuweisen, daß der Antragsgegner seine gesamten Anlagen nach dem Trennsystem errichte und betreibe. Das bedeute, daß die gesamte Entsorgung von Oberflächenwasser und damit auch die Straßenentwässerung nicht Gegenstand der Aufgaben sei. Dafür werde auch kein Beitrag erhoben. Die Straßenentwässerung sei alleinige Aufgabe der jeweiligen Kommune.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten sowie die von dem Antragsgegner vorgelegten Unterlagen Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Antrag ist zulässig. § 75 VwGO gilt für Normenkontrollanträge nicht, deshalb ist unerheblich, daß der Antrag vor Ablauf von drei Monaten nach Einlegung des Widerspruches eingelegt wurde. Der Antragsteller ist auch antragsbefugt im Sinne von § 47 Abs. 2 VwGO a.F. und zwar unabhängig davon, ob die sofortige Vollziehung des Vorauszahlungsbescheides von dem Antragsgegner ausgesetzt worden ist.

Der Antrag ist auch begründet. Die angefochtenen Satzungen sind nichtig. Der Antragsgegner konnte sie nicht erlassen, weil er keine Satzungshoheit besitzt. Er ist als öffentlich-rechtliche Körperschaft weder vor (dazu unter 1.) noch nach (dazu unter 2.) Inkrafttreten des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) am 22.9.1993 wirksam entstanden.

1. Die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Krebs in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band III, 1988, § 69 RdNr. 88; SachsAnhVerfG, Urt. v. 3.7.1997, LKV 1997, 411; Urt. v. 12.12.1997, VwRR Mo 3/98, 70). Für die Gründung eines Abwasserzweckverbandes als öffentlich-rechtliche Körperschaft bestand im Freistaat Sachsen zwar auch vor dem Inkrafttreten des SächsKomZG am 22.9.1993 eine hinreichende gesetzliche Grundlage (a), deren Voraussetzungen sind jedoch nicht erfüllt (b). Die Gründungsmängel sind auch nicht geheilt (c).

a) Gemeinden waren im Freistaat Sachsen auch vor Inkrafttreten des SächsKomZG zur Gründung von Abwasserzweckverbänden als öffentlich-rechtliche Körperschaften gesetzlich ermächtigt.

Auf der Grundlage des § 4 Abs. 1 Satz 1 des Ersten Gesetzes zur Abfallwirtschaft und zum Bodenschutz in Sachsen (EGAB) vom 12.8.1991, in Kraft getreten am 1.9.1991, konnte ein Abwasserzweckverband nicht gegründet werden, weil Abwasser kein Abfall im Sinne dieses Gesetzes ist (§ 1 Abs. 3 Nr. 5 AbfallG alte und neue Fassung).

Eine Gründung konnte auch 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, denn dieses Gesetz ist nicht Landesrecht im Freistaat Sachsen geworden. Nach Art. 8 des Einigungsvertrages (im folgenden: EV) ist es im Beitrittsgebiet schon deswegen nicht in Kraft gesetzt worden, weil es in Westdeutschland gemäß Art. 124, 125 GG nicht als Bundesrecht fortgegolten hat. Das Zweckverbandsgesetz galt auch nicht nach Art. 9 EV fort, weil es jedenfalls zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Einigungsvertrages kein geltendes Recht der DDR war. Dies folgt unabhängig davon, daß die Verfassung der DDR von 1949 keine Bestimmung zur Fortgeltung des Reichsrechtes enthielt, jedenfalls aus dem Umstand, daß in Art. 84 der Verfassung der DDR vom 6.4.1968 (GBl. I S. 199) und vom 7.10.1974 (GBl. I S. 432) und in § 69 des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe in der DDR vom 12.7.1973 (GBl. I S. 313) und in § 61 Abs. 3 des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen vom 4.7.1985 (GBl. I S. 213) eigene Regelungen zur Gründung von Zweckverbänden getroffen und damit die Bestimmungen des Zweckverbandsgesetzes - sollten sie in der DDR fortgegolten haben - aufgehoben worden wären. Das Zweckverbandsgesetz ist auch nicht nach Art. 123 GG im Beitrittsgebiet in Kraft getreten. Art. 123 GG ist keine Überleitungsnorm, die selbständig neben die Regelungen in Art. 8 und 9 EV tritt. Letztere stellen für die Frage, welches Recht ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Einigungsvertrages im Beitrittsgebiet gilt, vielmehr eine abschließende Regelung dar. Nur in diesem Rahmen kann Art. 123 GG insofern zur Anwendung kommen, als nach ihm in Westdeutschland als Bundesrecht fortgeltendes Recht nunmehr nach Art. 8 EV auch im Beitrittsgebiet zur Geltung gelangen kann. Ohne den „Hebel“ des Art. 8 EV verschafft er vorkonstitutionellem Recht jedoch keine Geltung im Beitrittsgebiet. Andernfalls käme es zu einem nicht aufzulösenden Widerspruch bezüglich des durch den Einigungsvertrag im Beitrittsgebiet in Kraft gesetzten Rechtes. Einerseits würde nämlich im Beitrittsgebiet das Recht gelten, das 1949 (fort-)galt, andererseits ist dieses Recht jedoch vielfach durch Bundesrecht abgelöst worden, das nach Art. 8 EV auch im Beitrittsgebiet gilt (im Ergebnis ebenso SachsAnhVerfG, Urt. v. 3.7.1997, LKV 1997, 411; Urt. v. 12.12.1997, VwRR Mo 3/98, 70 [71]; ähnl. OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 14.5.1997, LKV 1997, 417 [418]; aA OLG Brandenburg, Urt. v. 25.9.1996, LKV 1997, 426 [427], und offenbar Wyduckel, SächsVBl. 1997, 285, 290). Aus dem gleichen Grunde kann Art. 123 GG auch nicht Art. 9 EV ergänzen. Das Zweckverbandsgesetz ist schließlich auch nicht durch Artikel 2 Absatz 1 Satz 3 des Gesetzes zur Ordnung der Rechtsverhältnisse der Verwaltungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände im Freistaat Sachsen vom 15.1.1998

(SächsGVBl. S. 2, im folgenden: Heilungsgesetz) rückwirkend in Kraft gesetzt worden. Danach soll ein Zweckverband, der vor Inkrafttreten des SächsKomZG gegründet worden ist, die Rechtsstellung eines Zweckverbandes nach dem Zweckverbandsgesetz besitzen. Damit wird aber nur die Rechtsstellung als „öffentliche Körperschaft“ nach § 4 dieses Gesetzes rückwirkend verliehen, nicht aber das Zweckverbandsgesetz als solches (neu) beschlossen und rückwirkend in Kraft gesetzt.

Das Zweckverbandsgesetz hat deshalb im Beitrittsgebiet weder fortgegolten noch ist es nach der Wiedervereinigung dort in Kraft gesetzt worden. Einer Vorlage an den Großen Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts und einer Anfrage an den 3. Senat nach § 12 Abs. 1 Satz 1 i.V. m. § 11 Abs. 3 Satz 1 VwGO bedurfte es dazu nicht, obwohl der 3. Senat in seinem Beschluß vom 6.7.1995 (- 3 S 156/94 - , LKV 1997, 420) angenommen hat, daß das Zweckverbandsgesetz erst durch die Aufhebung nach § 86 Abs. 2 Nr. 2 SächsKomZG außer Kraft getreten sei. §§ 11 und 12 VwGO dienen der Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung und der geordneten Fortbildung des Rechts (Kopp/Schenke, VwGO, 11. Aufl., § 11 RdNr. 1). Der 3. Senat hat die Rechtsauffassung in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren vertreten, mithin nach vorläufiger Prüfung der Rechtslage. Entscheidungen im vorläufigen Rechtsschutzverfahren fehlt es aber an der Verbindlichkeit und Endgültigkeit, die die Rechtssicherheit in Frage stellen könnten.

Im Freistaat Sachsen konnten Gemeinden jedoch jedenfalls bis zum Inkrafttreten des § 132 SächsGemO am 1.5.1993 Zweckverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Satzungsbefugnis auf der Grundlage 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) gründen (vgl. schon SächsOVG, Urt. v. 10.12.1996, LKV 1997, 223; noch offen gelassen in SächsOVG, Beschl. v. 7.5.1997, SächsVBl. 1997, 183 [185]; aA SachAnhVerfG, Urt. v. 3.7.1997, LKV 1997, 411; Urt. v. 12.12.1997, VwRR Mo Nr. 3/98, 70; OVG Sachs.-Anh., Beschl. v. 14.5.1997, LKV 1997, 417). Ob diese Norm - jedenfalls soweit sie sich auf Gemeinden bezieht - durch § 132 SächsGemO mit Wirkung zum 1.5.1993 außer Kraft gesetzt wurde mit der Folge, daß ab diesem Zeitpunkt bis zum Inkrafttreten des SächsKomZG am 22.9.1993 für sie eine Rechtsgrundlage zur Bildung von rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden nicht bestand, oder ob § 61 KommVerf erst durch § 86 Abs. 2 Nr. 1 SächsKomZG aufgehoben wurde, kann offen bleiben. Jedenfalls für den Zeitraum vom 3.10.1990 bis zum 30.4.1993 stellte § 61 KommVerf, der gem. Art. 9 Abs. 2 i.V.m.

Anlage II Kapitel II Sachgebiet B Abschnitt II EV im Beitrittsgebiet fortgalt, eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Bildung von Zweckverbänden als Körperschaften des öffentlichen Rechts, die mit Satzungsbefugnissen ausgestattet werden können, dar.

Nach § 61 Abs. 1 KommVerf können Gemeinden zur Erfüllung kommunaler Aufgaben Zweckverbände bilden. Der Begriff des Zweckverbandes im Sinne von § 61 Abs. 1 KommVerf umfaßt auch Zweckverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Dafür sprechen zunächst die Regelungen in § 6 und § 21 Abs. 3 Buchst. o) KommVerf, in denen von „Verbänden“ die Rede ist. Dies läßt darauf schließen, daß die KommVerf den Begriff des „Verbandes“ als Oberbegriff, mithin unter „Zweckverband“ einen Verband besonderer Qualität verstanden hat. Der Verweis in § 61 Abs. 3 KommVerf auf § 58 KommVerf steht dem nicht entgegen (so aber Kollhoser, NJW 1997, 3265 [3267]), denn die Rechtsnatur des Zweckverbandes als eine öffentlich-rechtliche Körperschaft wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß sein Hauptzweck in dem Betrieb eines Unternehmens besteht. Die Auslegung wird auch durch den Sinnzusammenhang und Zweck im Hinblick auf die historische Situation zum Zeitpunkt des Erlasses der Kommunalverfassung bestätigt. Durch dieses am 17.5.1990 in der DDR in Kraft getretene Gesetz wurde die kommunale Selbstverwaltung in der DDR eingeführt. Zugleich sollten die kommunalen Behörden möglichst rasch handlungsfähig werden und zwar erkennbar durch Schaffung von Instrumentarien, die denjenigen der in Westdeutschland geltenden entsprachen. Der damalige Gesetzgeber wollte gerade nicht an den Begriff der Zweckverbände im Sinne des DDR-Rechts anknüpfen, die aufgrund der Verwaltungsstruktur der DDR keine juristischen Personen waren, sondern war der Auffassung, daß schon die Verwendung des Begriffes „Zweckverband“ beinhaltet, daß rechtsfähige Körperschaften entstehen würden (SachsAnhVerfG, Urt. v. 12.12.1997, VwRR Mo Nr. 3/98, 70 [76]). Damit stünde es nicht in Einklang, wenn gerade die Figur des Zweckverbandes als öffentlich-rechtliche Körperschaft als derjenigen, der von allen klassischen Formen der kommunalen Zusammenarbeit in Westdeutschland die größte Bedeutung zukommt (so auch SachsAnhVerfG, Urt. v. 12.12.1997, aaO 73 [75]), nicht hätte ermöglicht werden sollen. Einer darüber hinausgehenden ausdrücklichen Anordnung der gewollten Rechtsfolge - Entstehen einer juristischen Person - im Gesetz selbst bedurfte es nicht. An die Bestimmtheit der Norm können insoweit keine höheren Anforderungen gestellt werden als an eine Verordnungsermächtigung, die nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmen muß. Dazu vertritt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, daß sich die gesetzlichen Vorgaben nicht unmittelbar aus dem

Wortlaut der Ermächtigungsnorm ergeben müssen, sondern es genüge, daß sie sich mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des Gesetzes (BVerfG, Beschl. v. 14.3.1998, BVerfGE 80, 1 [20 f.], Beschl. v. 7.11.1991, BVerfGE 85, 97 [105]).

Allerdings ist nicht zu übersehen, daß der den Zweckverband allein ausdrücklich betreffende § 61 KommVerf lückenhaft ist. Insbesondere fehlt es an einer Regelung dazu, ob und gegebenenfalls durch wen und in welcher Form die Entstehung eines Zweckverbandes als öffentlich-rechtliche Körperschaft der Billigung einer staatlichen Aufsichtsbehörde bedarf. Ohne eine solche Mitwirkung stünde die Gründung eines rechtsfähigen Zweckverbandes mit dem Grundgesetz nicht in Einklang, weil die Entstehung eines neuen Hoheitsträgers nicht zur Disposition der kommunalen Verbände steht, sondern eines staatlichen Mitwirkungsaktes bedarf (vgl. schon SächsOVG, Beschl. v. 7.5.1997, SächsVBl. 1997, 183 [185]; Kollhosser, aaO, 3265; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., S. 539). Diese und noch weiter bestehende Lücken zu schließen, oblag dem Gesetzgeber, der dieser Aufgabe durch der Erlaß des SächsKomZG mit Wirkung zum 22.9.1993 nachgekommen ist. Bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes müssen und können die Lücken jedoch im Wege richterrechtlicher Auslegung geschlossen und damit hinreichende, dem Grundgesetz genügende Regelungen zur Gründung und zu den Rechten und Pflichten von rechtsfähigen Zweckverbänden gewonnen werden. Insofern gilt nichts anderes als zur Geltung und Auslegung von nach Art. 123 GG übergeleitetem vorkonstitutionellem Recht. Erweist sich eine aus vorkonstitutioneller Zeit überkommene Regelung aus verfassungsrechtlichen Gründen als ergänzungsbedürftig, ist zwar grundsätzlich der Gesetzgeber aufgerufen, sie zu schließen, bis zu einer gesetzlichen Neuregelung ist es jedoch Aufgabe des Richters, Gesetzeslücken in möglichst enger Anlehnung an das geltende Recht und unter Rückgriff auf die unmittelbar geltenden Vorschriften der Verfassung zu schließen (BVerfG, Beschl. v. 2.4.1974, BVerfGE 37, 67 [81]; Beschl. v. 13.1.1981, BVerfGE 56, 37 [51]), wenn dies ohne Widerspruch mit dem Wortlaut der Norm oder dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers erfolgen kann (BVerfG, Beschl. v. 11.4.1972, BVerfGE 33, 23 [34]; Beschl. v. 11.10.1978, BVerfGE 49, 286 [301, 303]). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Die bestehenden Regelungslücken des § 61 KommVerf lassen sich zumindest für eine Übergangszeit, die bis zum Inkrafttreten des noch in der 1. Legislaturperiode des Sächsischen Landtages beschlossenen und in Kraft getretenen SächsKomZG nicht abgelaufen war, in Anlehnung an die allgemeinen kommunalrechtlichen Vorschriften der Kommunalverfassung und die verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften

des zunächst nach Art. 8 Anlage 1 Sachgebiet B Abschnitt III EV, später gemäß § 1 SächsVwVfG in Sachsen anwendbaren Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes schließen. Damit wird zugleich dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers Rechnung getragen, den Gemeinden den notwendigen rechtlichen Rahmen zur Gründung von rechtsfähigen Zweckverbänden zur Verfügung zu stellen.

b) Auf der Grundlage des § 61 KommVerf ist der Antragsgegner jedoch nicht wirksam entstanden, weil die Gemeindevertretungen keine übereinstimmenden Beschlüsse über die dem Zweckverband zur Verfügung zu stellenden Mittel gefaßt haben.

Nach § 61 Abs. 2 KommVerf beschließen die Gemeindevertretungen über das Statut, die mittels des Zweckverbandes zu lösenden Aufgaben und die dafür zur Verfügung zu stellenden Mittel. Diese Norm bestimmt die Mindestvoraussetzungen, die vorliegen müssen, um einen Zweckverband entstehen zu lassen. Für das Statut versteht sich dies von selbst, weil eine Körperschaft ohne organschaftliche Verfassung nicht funktionsfähig wäre. Dies gilt aber auch für die Bestimmung der zur Verfügung zu stellenden Mittel. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners ist es nicht in das Belieben der Gründungsmitglieder gestellt, ob eine Regelung zur finanziellen Ausstattung des Zweckverbandes getroffen werden soll oder nicht. Dagegen spricht schon die Nennung dieses Gegenstandes neben derjenigen zur Bestimmung des Statuts. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, welchen anderen Zweck § 61 Abs. 2 KommVerf haben sollte als denjenigen, den notwendigen Mindestinhalt der Zweckverbandsvereinbarung zu bestimmen, zumal die innergemeindliche Zuständigkeit der Gemeindevertretung bereits in § 21 Abs. 3 Buchst. o) KommVerf geregelt ist.

Allerdings verlangt § 61 Abs. 2 KommVerf nicht eine betragsmäßige Ausweisung der von den einzelnen Gemeinden zu stellenden Mittel. Eine solche - dem Wortlaut der Norm nach zunächst naheliegende - Auslegung wäre realitätsfern, weil der finanzielle Bedarf eines Zweckverbandes nicht statisch, sondern Veränderungen unterworfen ist. Zweck der Vorschrift ist es, der Gemeinde bzw. der Gemeindevertretung die Einschätzung zu ermöglichen, in welchem Maß die Gemeinde finanziell für den Zweckverband einzustehen hat (vgl. OVG Brandenburg, Urt. v. 14.8.1997, VwRR Mo Nr. 5/97, 104 [105]; BayVGH, Urt. v. 9.11.1994 - 4 B 94. 769 - zu ähnlichen Landesbestimmungen). Dies setzt zumindest eine hinreichend bestimmte Regelung zum Umlagemaßstab voraus. Daran fehlt es hier:

Der den Gemeindevertretungen zur Zeit ihrer Beitritts- und Zustimmungsbeschlüsse im Jahre 1991 vorliegende Satzungstext enthält keine eindeutige Regelung dazu, in welchem Umfang die einzelnen Gemeinden dem Zweckverband Mittel zur Verfügung zu stellen haben. Nach § 22 dieses Textes sollte der Finanzbedarf des Zweckverbandes, soweit seine sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, durch Investitions- und Betriebsumlagen gedeckt werden. Nach welchem Maßstab sich diese errechnen sollten, blieb jedoch unklar. Die Investitionsumlage sollte nach dem Verteilungsmaßstab des § 4 Abs. 10 aufgebracht werden (§ 22 Abs. 2), dieser enthielt jedoch seinerseits schon deswegen keine eindeutige Regelung, weil er offen ließ, welchen Einfluß die Einwohnerzahlen, die Einwohnergleichwerte und das abzuleitende Oberflächenwasser jeweils konkret auf den Verteilungsschlüssel haben sollten. Ein Umlagemaßstab, der offen läßt, in welcher Weise verschiedene Kriterien gegeneinander zu gewichten sind, ist aber zu unbestimmt (OVG Brandenburg, Urt. v. 14.8.1997, aaO). Darüberhinaus stand § 4 Abs. 10 Satz 1 unter dem Vorbehalt der „endgültigen Festsetzung“ nach § 4 Abs. 10 Satz 2, ohne daß auch nur ansatzweise erkennbar wäre, wann und in welcher Weise auf welcher Grundlage der Verteilungsschlüssel endgültig festgesetzt werden sollte. Zur Betriebsumlage enthielt der Entwurf keinerlei konkrete Regelung, vielmehr in § 22 Abs. 3 Satz 2 lediglich den Hinweis, daß der Schlüssel „als Nachtrag entsprechend der tatsächlichen Bauplanung“ festgelegt werden sollte. Welche Bauplanung in bezug genommen wurde und auf welche Weise sich aus ihr der Maßstab für die Verteilung der Betriebsumlagen ergeben können sollte, blieb offen. Dem läßt sich deshalb nicht mit hinreichender Eindeutigkeit entnehmen, in welchem Umfang die einzelnen Gemeinden Mittel zur Verfügung zu stellen haben sollten. Gleiches gilt für die Regelung in § 22 Abs. 3 Satz 3, wonach nach Inbetriebnahme der Verbandsanlagen die Verteilung gemäß den tatsächlich zugeführten Abwassermengen und deren Verschmutzungsgrad erfolgen sollte. Auch hier bleibt offen, in welchem Verhältnis die Abwassermenge einerseits und der Verschmutzungsgrad andererseits den Verteilungsschlüssel bestimmen sollten.

Die nach § 61 Abs. 2 KommVerf notwendige Beschlußfassung zu den zur Verfügung zu stellenden Mitteln ist auch nicht durch die Änderung der Verbandssatzung vom 21.5.1992 erfolgt. Die Festlegungen in § 22 Abs. 2 und 3 in der Fassung der Änderung vom 21.5.1992 sind unauflösbar widersprüchlich, weil sie die finanzielle Beteiligung der Gemeinden auf der Grundlage der Einwohnergleichwerte festsetzten, andererseits aber weiter auf den unveränderten § 4 Abs. 10 Bezug nahmen, nach dem sich der Verteilungsschlüssel auch nach den Einwohnerzahlen und dem abzuleitenden Oberflächenwasser bemessen sollte. Die

Betriebsumlage wurde schließlich weiterhin unter den nicht hinreichend bestimmten Vorbehalt der endgültigen Festsetzung nach den tatsächlich zugeführten Abwassermengen und deren Verschmutzungsgrad gestellt (§ 22 Abs. 3 Satz 3). Darüber hinaus fehlt es jedenfalls auch an einer nach § 61 Abs. 2 KommVerf notwendigen Beschlußfassung der Gemeindevertretungen, die Satzungsänderung wurde vielmehr lediglich durch die Verbandsversammlung beschlossen. Ein Beschluß der Gemeindevertretungen war auch nicht deswegen entbehrlich, weil sich die Satzungsänderung im Rahmen des ursprünglichen und von den Gemeindevertretungen gebilligten Satzungstextes gehalten hätte. Die Ergänzung in § 22 Abs. 2 Satz 2 und 3, mit der für die Investitionsumlage und über § 22 Abs. 3 Satz 2 auch für die Betriebsumlage die prozentuale Beteiligung der einzelnen Gemeinden am Gesamtbedarf festgelegt wurde, berücksichtigt nur die Einwohnergleichwerte, also jedenfalls nicht auch das abzuleitende Oberflächenwasseraufkommen, wie es § 22 Abs. 2 a.F. i.V.m. § 4 Abs. 10 Satz 1 für die Investitionsumlage vorsah, und es ist auch nicht erkennbar, inwiefern diese Aufteilung die nach § 22 Abs. 3 Satz 2 a.F. „tatsächliche Bauplanung“ widerspiegelte. Die notwendige Beschlußfassung der Gemeindevertretungen ist auch nicht dadurch erfolgt, daß die prozentuale Umlagenverteilung auf den Einwohnergleichwerten beruhte, die die jeweiligen Gemeindevertretungen beschlossen hatten. Denn diese beschlossen jeweils nur die für die eigene Gemeinde zu meldenden Einwohnergleichwerte, ohne Kenntnis oder Billigung derjenigen der anderen Verbandsgemeinden.

Entsprechendes gilt für die - ebenfalls ohne hinreichende Beteiligung der Gemeindevertretungen erfolgte - Satzungsänderung vom 12.7.1993, mit der lediglich die prozentuale Aufteilung in § 22 Abs. 2 Satz 3 geändert wurde. Ob zu diesem Zeitpunkt § 61 KommVerf überhaupt noch galt, kann deshalb offen bleiben.

c) Die aufgezeigten Gründungsmängel sind auch nicht geheilt worden. Daß das Landratsamt Löbau und das Regierungspräsidium Dresden die Zweckverbandsgründung und die späteren Satzungsänderungen nicht beanstandet oder gar genehmigt haben, ist unerheblich. Ohne eine wirksame Vereinbarung der Zweckverbandsgründung geht deren Genehmigung ins Leere, weil ihr die Grundlage fehlt (vgl. VGH Bad.-Württ., Ur. v. 14.11.1974, ESVGH 25, 193 [201 f.]; Ur. v. 1.3.1977, ESVGH 27, 150 [151,153], zur Vereinbarung über die Bildung einer neuen Gemeinde).

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 (vgl. dazu Begründung der Staatsregierung zum Gesetzentwurf, LTDrs. 2/ 6568, S. 16). Auch die fehlende Mitwirkung der Gemeindevertretungen an den Verbandssatzungsänderungen vom 21.5.1992 und vom 12.7.1993 ist nicht nach Art. 2 Abs. 1 Heilungsgesetz unbeachtlich. Allerdings deutet die Entstehungsgeschichte des Heilungsgesetzes darauf hin, daß der Gesetzgeber auch das Fehlen notwendiger gemeindlicher Zustimmungsbeschlüsse als einen Verstoß gegen Verfahrens- und Formvorschriften verstanden wissen wollte. Zu Art. 1 Nr. 4 des Heilungsgesetzes, der die Unbeachtlichkeit von Verstößen gegen Verfahrens- und Formvorschriften für zukünftige Verbandsgründungen regelt, wurde nämlich zum Regierungsentwurf ein Änderungsantrag beschlossen, mit dem verhindert werden sollte, daß Gemeinden, die an der Gründung des Verbandes nicht beteiligt waren, aber gleichwohl in der Verbandssatzung aufgeführt sind, sich ungehindert auf diesen Mangel berufen können (Anlage 2 zu LTDrs. 2/7466, Nr. 1). Es bestand mithin offenbar die Auffassung, daß es sich bei dem Fehlen der Beteiligung der Gemeinde um einen Verstoß gegen eine Verfahrens- oder Formvorschrift handelt. Dem kann jedoch jedenfalls dann nicht gefolgt werden, wenn keinerlei Willensäußerung der Gemeinde vorliegt. Unter einer Verfahrens- und Formvorschrift kann nur eine Norm verstanden werden, die das für das ordnungsmäße Zustandekommen eines inhaltlichen Aktes einzuhaltende Verfahren oder seine ordnungsmäße äußere Form regelt. Daß einer solcher Akt erforderlich ist, wird von einer Verfahrens- und Formvorschrift nicht selbst geregelt, sondern vorausgesetzt. Die Anordnung der Unbeachtlichkeit von Verstößen gegen Verfahrens- und Formvorschriften kann deshalb nur deren Verletzung heilen, nicht aber den Akt selbst fingieren. Art. 2 Heilungsgesetz hat dementsprechend auch nur den Zweck, formelle Mängel zu heilen und die Gemeinden an ihrem Willen zur Verbandsgründung festzuhalten (Begründung der Staatsregierung zum Gesetzentwurf, aaO, S. 15 f.). Haben Gemeinden jedoch gar keinen Willen geäußert, entfällt die rechtfertigende Grundlage dafür, sie zu binden (vgl. auch OVG Brandenburg, Urt. v. 14.8.1997, VwRR Mo Nr. 5/97, 104 [107]). Ob dann, wenn die Willensäußerung (nur) durch ein unzuständiges Organ der Gemeinde abgegeben wurde, eine Heilung nach Art. 2 Abs. 1 Heilungsgesetz in Betracht kommt, kann vorliegend offen bleiben. Die Beschlüsse der Verbandsversammlung am 21.5.1992 und am 12.7.1993 ergingen jeweils nicht einstimmig. Damit kann schon nicht festgestellt werden, daß für alle Verbandsgemeinden zu den in Rede stehenden Satzungsergänzungen zustimmende

Erklärungen abgegeben wurden. Darüber hinaus könnte selbst dann, wenn ein kraft seines Amtes der Verbandsversammlung angehörender Bürgermeister einer Gemeinde oder sogar dieser und sämtliche weitere für eine Gemeinde in die Verbandsversammlung entsandte Verbandsräte in der Verbandsversammlung für die Änderung einer Verbandssatzung stimmen, diesen Erklärungen nicht zugleich die Bedeutung einer Willenserklärung für die Gemeinde beigemessen werden. Das Stimmverhalten eines Verbandsrates hat aufgrund seiner besonderen Funktion als Mitglied der Verbandsversammlung eine grundsätzlich andere Bedeutung und wegen der Abstimmungsregelungen ein anderes Gewicht, als es Erklärungen für ein Verbandsmitglied außerhalb der Verbandsversammlung zukommt.

2. Der Antragsgegner ist auch nicht nach Inkrafttreten des SächsKomZG am 22.9.1993 durch Beschluß über die überarbeitete Verbandssatzung am 6.4.1995 entstanden, weil die überarbeitete Satzung wiederum nur durch die Verbandsversammlung und nicht durch die Gemeindevertretungen beschlossen wurde. Von der Notwendigkeit der Beschlußfassung durch die Gemeindevertretungen entbindet auch § 78 Abs. 2 SächsKomZG nicht. Danach waren die Verbandssatzungen von Zweckverbänden bis zum 31.12.1994 den Vorschriften des SächsKomZG anzupassen. Abgesehen davon, daß zum Zeitpunkt der Beschlußfassung über die überarbeitete Satzung die Frist des § 78 Abs. 2 SächsKomZG bereits abgelaufen war, bezog sich dieser nur auf die Änderung von Verbandssatzungen bestehender Zweckverbände. Er ermächtigte jedoch nicht zur Gründung eines Zweckverbandes unter Ausschluß der auch nach der inzwischen in Kraft getretenen SächsGemO (§ 41 Abs. 2 Nr. 17) notwendig zu beteiligenden Gemeindevertretungen. Eine Heilung ist nach dem oben Ausgeführten nicht erfolgt.

Da der Antragsgegner nach allem nicht als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Satzungshoheit entstanden ist, konnte er die angefochtenen Satzungen nicht wirksam erlassen; sie sind demgemäß nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für nichtig zu erklären.

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 Obergericht, 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

Franke

Grünberg

gez.:
Leonard

v. Welck