



Az.: 3 S 103/97

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Normenkontrollsache

der Stadt Leipzig
vertreten durch den Oberbürgermeister
vertreten durch das Rechtsamt
Martin-Luther-Ring 4 - 6, 04109 Leipzig

- Antragstellerin -

gegen

den Zweckverband für Tierkörperbeseitigung
vertreten durch den Betriebsleiter Geschäftsführer

- Antragsgegner -

prozeßbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

wegen

Gültigkeit des § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung des Zweckverbandes für Tierkörperbeseitigung vom 4. November 1995

hat der 3. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Häring, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Baumgarten sowie die Richter am Oberverwaltungsgericht Raden, Künzler und Dr. v. Welck aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 9. Juli 1998

für Recht erkannt:

Der Antrag der Antragstellerin, § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung des Zweckverbandes für Tierkörperbeseitigung Lenz vom 14.12.1995 für nichtig zu erklären, wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerin begehrt die Feststellung der Nichtigkeit von § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung des Zweckverbandes für Tierkörperbeseitigung vom 14.12.1995 (SächsABl. 1996, S. 251 ff.).

Die Antragstellerin gehört als Pflichtmitglied seit Ende Januar 1995 dem antragsgegnerischen Zweckverband für Tierkörperbeseitigung an. Am 9.5.1995 beschloß die Versammlung des Antragsgegners mit einer Mehrheit von über 72 % die neue Verbandssatzung des Antragsgegners. Für den nicht durch sonstige Einnahmen gedeckten Finanzbedarf sieht § 11 der Verbandssatzung die Deckung durch eine von den Verbandsmitgliedern aufzubringende Betriebskostenumlage und eine Kapitalumlage vor. Die Umlageanteile errechnen sich für jedes Verbandsmitglied gemäß § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung nach folgendem Maßstab:

"50 v. H. nach der im Vorjahr entsorgten Tonnage an Tierkörpern,

50 v. H. nach der Einwohnerzahl am 30. Juni des Vorjahres."

Die Verbandssatzung wurde vom Regierungspräsidium Dresden mit Bescheid vom 9.11.1995 genehmigt und im Sächsischen Amtsblatt vom 7.3.1996 (S. 251 ff.) veröffentlicht. Der Antragsgegner zog die Antragstellerin mit Bescheiden vom 22.1.1996 und 27.1.1997 zu vorläufigen Betriebskostenumlagen in Höhe von 249.311,05 DM für das Jahr 1996 und in Höhe von 246.289,27 DM für das Jahr 1997 heran. Gegen die Be-

scheide legte die Antragstellerin jeweils Widerspruch ein. Der Widerspruch gegen den Umlagebescheid vom 27.1.1997 wurde mit Widerspruchsbescheid vom 13.3.1997 zurückgewiesen. Über den gegen den Umlagebescheid vom 22.1.1996 eingelegten Widerspruch ist noch nicht entschieden.

Die Antragstellerin hat am 20.2.1997 einen Normenkontrollantrag gestellt. Sie trägt vor, daß der in § 11 der Verbandssatzung festgelegte Umlagemaßstab gegen § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG verstoße. Dort werde als Maßstab für die Umlagen bestimmt, daß der Aufwand entsprechend dem Nutzen aus der Aufgabenerfüllung auf die einzelnen Verbandsmitglieder verteilt werden solle. Nutzen aus der Tierkörperbeseitigung durch den Antragsgegner hätten die Verbandsmitglieder aber nur in dem Rahmen, in dem sie von ihrer Beseitigungsverpflichtung frei geworden seien. Dies wirke sich naturgemäß für diejenigen Verbandsmitglieder stärker aus, die über ein hohes Aufkommen an zu beseitigenden Tierkörpern verfügten. Bei der durch städtische Strukturen geprägten Antragstellerin falle dagegen nur ein äußerst geringes Aufkommen an zu beseitigenden Tierkörpern an. Die Berücksichtigung der Einwohnerzahl zu 50 v. H. bei der Heranziehung zu den Umlagen sei daher nicht gerechtfertigt und verstoße gegen den von § 60 Abs. 1 SächsKomZG vorgegebenen Umlagemaßstab. Schließlich weist die Antragstellerin darauf hin, daß die gemäß § 5 Abs. 2 SächsAGTierKBG erforderliche Genehmigung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit und Familie (Sozialministerium) weder für die Errichtung der Antragsgegnerin noch für die Änderung der hier in Streit stehenden Verbandssatzung vorliege; damit aber sei die Antragsgegnerin nicht wirksam zustande gekommen und die Änderung der Verbandssatzung nicht ordnungsgemäß erfolgt.

Die Antragstellerin beantragt,

§ 11 Abs. 2 der Verbandssatzung des Zweckverbandes für Tierkörperbeseitigung Lenz vom 14.12.1995 für nichtig zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Er trägt hierzu vor, daß der Antrag schon unzulässig sei, denn die Antragsfrist von drei Monaten nach Art. 13 Nr. 1 des Investitionserleichterungs- und Wohnlandbaugesetzes vom 22.4.1993 (BGBl. I S. 466 ff.), die nach Art. 10 Abs. 4 des Sechsten Gesetzes zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze vom 1.11.1996 (BGBl. I S. 1626 ff.) nicht durch die in § 47 Abs. 2 VwGO festgelegte Frist von zwei Jahren verdrängt worden sei, sei nicht eingehalten worden. Im übrigen sei der Antrag auch unbegründet. Sowohl die ursprüngliche Satzung des Antragsgegners vom 21.2.1991 wie auch die in Streit stehende Verbandsatzung seien von dem hierfür zuständigen Regierungspräsidium Dresden gemäß § 49 Abs. 1 Satz 1, § 61 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG genehmigt worden. § 5 Abs. 2 SächsAGTierKBG, der die Genehmigung des Sozialministerium nur für Satzungen zur Durchführung des Tierkörperbeseitigungsgesetzes und des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Tierkörperbeseitigungsgesetz fordere, sei auf Satzungen wie die in Streit stehende Verbandssatzung nicht anwendbar. Im übrigen sei zumindest die Verbandssatzung auch vom Sozialministerium mit Schreiben vom 26.9.1995 genehmigt worden. Der Antragsgegner sei auch zumindest am 19.11.1993 durch nochmalige Veröffentlichung der ursprünglichen Satzung mit der Genehmigung des Regierungspräsidiums Dresden vom 23.9.1993 entstanden.

§ 11 Abs. 2 der Verbandssatzung läge auch ein nutzungsgerechter Umlagemaßstab zugrunde. Alle Verbandsmitglieder seien nämlich gleichermaßen durch die Übertragung ihrer Beseitigungspflicht auf ihn bevorteilt. Dabei sei Nutzen i.S.v. § 60 Abs. 1 SächsKomZG weit auszulegen und beschränke sich nicht nur auf die unmittelbaren Vorteile. Auch die Antragstellerin profitiere in einem über das Freiwerden von ihrer Beseitigungspflicht hinausgehenden Maße von der Tätigkeit des Antragsgegners. So sei gerade in dichter besiedelten Gebieten wie dem der Antragstellerin das Interesse an einer wirksamen Gesundheitsvorsorge durch ordnungsgemäße Tierkörperbeseitigung besonders hoch. Auch sei das Interesse an der landwirtschaftlichen Tierhaltung und den Fleischproduktion bei allen Einwohnern im Einzugsbereich des Antragsgegners gleichermaßen groß. Alle Einwohner seien damit Verursacher des Finanzbedarfs für die Beseitigung von Schlachtabfällen. Schließlich erspare sich die Antragstellerin auch Vorhaltekosten für den Verwaltungsaufwand, den sie bei eigener Beseitigungspflicht finanzieren müßte. Die

so ersparten Kosten seien nicht proportional zur zu entsorgenden Menge an Tierkörpern zu bemessen. Gerade weil bei der Antragstellerin eine geringe Menge an zu beseitigenden Tierabfällen anfallt, wäre ein derartiger Verwaltungsaufwand besonders hoch gewesen. Der Auslegung von § 60 Abs. 1 SächsKomZG seien auch die dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit innewohnenden Prinzipien der Verbandssolidarität und der Kooperation zugrunde zu legen. Daß die hierzu erforderlichen Schlachthöfe, die mit ihren Schlachtabfällen etwa die Hälfte der für die Beseitigung von Tierkörpern, Tierkörperteilen und Erzeugnissen (Tierabfälle) anfallenden Kosten erzeugten, nicht mehr - wie früher - jeweils vor Ort angesiedelt würden, sondern aus vielfältigen Gründen nunmehr auf wenige - meist ländliche - zentrale Standorte konzentriert seien, könne nicht zu einer ungleichen Behandlung der Verbandsmitglieder bei der Heranziehung zu den Umlagen führen. All diese Belange seien als Nutzen i.S.v. § 60 Abs. 1 SächsKomZG bei der Verteilung der Umlagen auf die einzelnen Verbandsmitglieder zu berücksichtigen.

Im übrigen komme ihm als Satzungsgeber ein weites Ermessen zu, das nur dann überschritten sei, wenn ein willkürlicher oder schlechthin unangemessener Umlagemaßstab gewählt worden wäre. § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG lasse als Sollvorschrift auch eine Ermessensausübung zu. Ermessensfehler seien hier nicht zu erkennen. Der Antragsgegner sei zu einem Zweckverband zusammengeschlossen worden, um die Finanzierung der sich aus dem Tierkörperbeseitigungsgesetz ergebenden Aufgaben auf eine breite und tragfähige solidarische Gemeinschaft zu übertragen. Da die einzelnen - stärker mit Tierabfällen belasteten - Verbandsmitglieder ihre Umlagen nicht verursachungsgerecht an Dritte weitergeben könnten, müßten sie im Rahmen der Umlagen entlastet werden. Auch sei zu bedenken, daß - gemessen an den Gesamtkosten des Antragsgegners für die Beseitigung von Tierabfällen - nur etwa 10 % der anfallenden Kosten einwohnerabhängig auf seine Verbandsmitglieder umgelegt würden. Auch sei es gerechtfertigt, daß der Umlagemaßstab nur auf die Tonnage an Tierkörpern, nicht aber auf die Tonnage an Tierkörperteilen und Erzeugnissen abstelle. Gebühren würden im wesentlichen nur für die Beseitigung von Tierkörperteilen und Erzeugnissen erhoben. Für die Beseitigung von Tierkörpern aber habe die Gebührenerhebung praktisch keine Bedeutung. Damit halte sich der in § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung gewählte Umlagemaßstab an den Rahmen des von § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG gesteuerten Satzungsermessens.

Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Mehrfertigungen von Auszügen der Behördenakten sowie auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze in diesem Verfahren verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Antrag ist zurückzuweisen, denn er ist nicht begründet. Der von der Antragstellerin angegriffene § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung ist nicht ungültig.

1. Der Antrag ist zulässig, insbesondere ist er gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO binnen der Frist von zwei Jahren ab der Bekanntmachung der Verbandssatzung, die in dem vorliegenden Fall am 1.1.1997 in Lauf getreten ist (vgl. Art. 10 Abs. 4 1. Halbsatz des Sechsten Gesetzes zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze vom 1.11.1996), gestellt worden. Der Zulässigkeit steht auch nicht Art. 10 Abs. 4 2. Halbsatz des Sechsten Gesetzes zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze i.V.m. Art. 13 Nr. 1 Satz 1 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes entgegen. Denn die in dieser Vorschrift festgelegte Frist von drei Monaten ab Inkrafttreten der zu überprüfenden Rechtsvorschrift zur Stellung eines Antrages nach § 47 VwGO erstreckte sich ausdrücklich nur u.a. auf Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuches erlassen worden waren (vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Hierzu gehört die vorliegende Verbandssatzung ersichtlich nicht.

2. Der Antrag ist jedoch unbegründet. Die angegriffene Regelung in § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung ist nicht ungültig, denn sie ist rechtlich unbedenklich.

2.1 Die Verletzung von Verfahrensvorschriften ist nicht erkennbar. Insbesondere ist die Verbandssatzung - genauso wie die zum Entstehen des Antragsgegners führende ursprüngliche Satzung vom 21.2.1991 - von dem gemäß § 49 Abs. 1 Satz 1, § 61 Abs. 1 Satz 1 (in der bis zum 1.2.1998 geltenden Fassung), § 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Satz 2

SächsKomZG i.V.m. dem Erlaß des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren vom 3.3.1994 hierfür zuständigen Regierungspräsidium Dresden genehmigt worden. Dabei ist jedenfalls im vorliegenden Falle nicht auf die für die Genehmigung von zur Durchführung des Tierkörperbeseitigungsgesetzes und des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Tierkörperbeseitigungsgesetz erlassenen Satzungen in § 5 Abs. 2 SächsAGTierKBG festgelegte Zuständigkeit des Sozialministeriums abzustellen; denn die Verbandssatzung selbst - wie auch die ursprüngliche Satzung - enthält keine Regelungen zur Durchführung dieser Gesetze, sondern gemäß § 11 Abs. 2 SächsKomZG die die "Binnenorganisation" des Zweckverbandes regelnden Vorschriften. Die Zuständigkeit des Sozialministeriums für Satzungen nach § 5 Abs. 2 SächsAGTierKBG soll gewährleisten, daß das für die Tierkörperbeseitigung fachlich zuständige Staatsministerium spezifische Fragen des Tierkörperbeseitigungsrechts regelnde Satzungen auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft. Dies gilt aber nur für Fragen, für die dem Staatsministerium die Aufsicht zusteht, nicht aber für die in der Verbandssatzung geregelten Fragen der "Binnenorganisation" des Zweckverbandes. § 5 Abs. 2 SächsAGTierKBG betrifft daher - ähnlich wie § 6 Abs. 1 SächsKomZG - Aufgaben und Befugnisse des Zweckverbandes regelnde Satzungen, nicht aber Satzungen, die erst zum Entstehen des Zweckverbandes selbst führen. Ob etwas anderes gilt, wenn die Verbandssatzung auch spezifische Fragen der Tierkörperbeseitigung regelt, kann vorliegend dahingestellt bleiben.

Auch das für die Änderung von Satzungen notwendige Quorum von 50 %, wie in § 9 Abs. 2a der ursprünglichen Satzung des Antragsgegners vom 21.2.1991 festgesetzt, ist erreicht worden. Diese - ursprüngliche - Satzung ist auch - bis zu ihrer Aufhebung durch die in Streit stehende Verbandssatzung - wirksam gewesen, denn sie ist gemäß § 49 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG mit der Genehmigung des - zuständigen - Regierungspräsidiums Dresden vom 23.9.1993 in im wesentlichen unveränderter Form im Sächsischen Amtsblatt (1993, 1254 ff.) veröffentlicht worden (§ 49 Abs. 1 Satz 4, § 13 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG). Daß die ursprüngliche Satzung bereits am 21.2.1991 beschlossen und erstmals im Jahr 1991 (SächsABl. 1991, 29 ff.) veröffentlicht wurde, ist dabei unschädlich. Vielmehr ist mit der Genehmigung durch das Regierungspräsidium Dresden, die gemäß § 49 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG u.a. dann zu erteilen ist, wenn die Bildung des Zweckverbandes zulässig und die ursprüngliche Satzung den gesetzlichen Vorschriften

entsprechend vereinbart ist, und mangels entgegenstehenden Vorbringens hierzu davon auszugehen, daß die ursprüngliche Satzung nicht an einem Mangel gelitten hatte, der die Versagung der Genehmigung durch das Regierungspräsidium Dresden hätte nach sich ziehen müssen.

Der Antragsgegner ist damit auch gemäß § 49 Abs. 1 Satz 4, § 13 Abs. 2 SächsKomZG spätestens am 19.11.1993, einen Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung der Genehmigung und der ursprünglichen Satzung im Sächsischen Amtsblatt, entstanden und konnte die in Streit stehende Verbandssatzung wirksam beschließen. Hierauf ist in der Genehmigung des Regierungspräsidiums Dresden vom 23.9.1993 ausdrücklich hingewiesen worden. Hierbei kann die Frage offen bleiben, ob der Antragsgegner nicht schon mit der erstmaligen Veröffentlichung der ursprünglichen Satzung im Jahre 1991 wirksam entstanden ist (vgl. hierzu SächsOVG, Beschl. v. 7.5.1997, SächsVBl. 1997, 183 ff.; SachsAnhVerfGH, Urt. v. 3.7.1997, LKV 1997, 411 ff.; OVG Magdeburg, Beschl. v. 14.5.1997, LKV 1997, 417 ff.). Denn bei der Genehmigung des Regierungspräsidiums Dresden handelte es sich nicht um die gemäß der Übergangsbestimmung des § 78 Abs. 3 SächsKomZG erforderliche Genehmigung der Verbandssatzung eines zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit wirksam bestehenden Zweckverbandes. In diesem Falle könnte sich die Frage stellen, ob der Entstehung des Antragsgegners im Jahre 1991 das Fehlen einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage entgegengestanden hätte. Vorliegend hatte das Regierungspräsidium Dresden aber die Genehmigung gemäß § 49 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG erteilt und damit den Antragsgegner mit Veröffentlichung der Genehmigung sowie der ursprünglichen Satzung jedenfalls am 19.11.1993 zum Entstehen gebracht.

Die am 26.9.1994 beschlossene Satzung des Antragsgegners, nach dessen § 13 Beschlüsse über die Änderung der Verbandssatzung einer Mehrheit von $\frac{3}{4}$ aller Stimmen der Verbandsmitglieder, demnach 75 %, bedürfen, wurde nicht genehmigt und war daher für den Erlaß der hier im Streit stehenden Verbandssatzung unbeachtlich.

2.2. Die angegriffene Vorschrift der Verbandssatzung verstößt aber auch nicht gegen sonstige Rechtsvorschriften. Der Antragsgegner kann gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 Sächs-

KomZG eine Umlage erheben, soweit der Finanzbedarf nicht anderweitig gedeckt werden kann. Der Maßstab für die Umlage ist gemäß § 48 Satz 2 SächsKomZG i. V. m. § 11 Abs. 2 Nr. 5 SächsKomZG in der Verbandssatzung selbst festzulegen. Dabei hat der Antragsgegner innerhalb des von § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG gesetzten Rahmens ein Satzungsermessen, das ihm weitgehende Gestaltungsfreiheit läßt und nicht daraufhin überprüft werden kann, ob der zweckgünstigste, vernünftigste und wahrscheinlichste Maßstab gefunden wurde (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.10.1977, Buchholz 401.84 Benutzungsgebühren Nr. 37), sondern nur daraufhin, ob die Regelung nicht willkürlich ist, weil sich für sie kein sachlich vertretbarer Gesichtspunkt anführen ließe (vgl. hierzu OVG NW, Urt. v. 27.3.1979, OVGEMüLü 34, 87 ff.), und keine unverhältnismäßige Belastung für einzelne Verbandsmitglieder mit sich bringt (BVerwG, Beschl. v. 21.10.1987, Buchholz 401.64 § 3 AbwAG Nr. 2). Welche Gründe sachdienlich sind, ist in erster Linie nach Sinn und Zweck der Regelungen zu bestimmen, die der Befugnis zur Erhebung einer Umlage zugrundeliegen (OVG NW aaO). Das Satzungsermessen erfährt allerdings vorliegend dadurch eine zusätzliche Einschränkung, daß im Wege der Soll-Vorschrift in § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG für den Regelfall von dem hierin festgelegten Umlagemaßstab auszugehen ist, im Ausnahmefall hiervon aber auch abgewichen werden kann (vgl. Kopp, VwVfG, § 40 RdNr. 17/18). Hierbei ist aber auch zu berücksichtigen, daß es nicht um ein das Verwaltungshandeln einer Behörde gegenüber dem Einzelnen bestimmendes (Verwaltungs)-Ermessen geht, sondern um ein gleichsam gesetzgeberisches Ermessen, das der satzunggebenden Körperschaft eine dem Verwaltungsermessen gegenüber weitergehende Gestaltungsfreiheit zukommen läßt (OVG NW aaO).

Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze hat der Antragsgegner seine ihm bei Erlaß der in Streit stehenden Verbandssatzung zukommende Gestaltungsfreiheit nicht verletzt.

2.2.1 Der Antragsgegner hat sich bei der Festlegung des Umlagemaßstabes für jedes Verbandsmitglied je zur Hälfte nach der im Vorjahr entsorgten Tonnage an Tierkörpern sowie nach der Einwohnerzahl am 30.6. des Vorjahres nicht von sachfremden Erwägungen leiten lassen. Daß in § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung dabei die bei dem jeweiligen Verbandsmitglied anfallende und an sich von diesem zu beseitigende Tonnage an Tierkörpern sowie die auf ihn bezogene Einwohnerzahl gemeint ist, ergibt sich zwar nicht

unmittelbar aus dem Wortlaut der Vorschrift, denn in ihr wird nur von der "im Vorjahr entsorgten Tonnage" und von der "Einwohnerzahl am 30. Juni des Vorjahres" gesprochen. Im Zusammenhang mit der in § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung gewählten Formulierung, daß die Umlagenanteile "je Landkreis bzw. Stadt" errechnet werden, ergibt sich jedoch, daß es bei der Bemessung der Umlagen auf die bei dem jeweiligen Verbandsmitglied angefallene und an sich von diesem zu beseitigende Tonnage an Tierkörpern sowie auf die Zahl seiner Einwohner ankommt.

Gemäß § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG sollen die Maßstäbe für die Umlage so bestimmt sein, daß der Aufwand entsprechend dem Nutzen aus der Aufgabenerfüllung auf die einzelnen Verbandsmitglieder verteilt wird. Dabei kann auf einen typisierenden Wahrscheinlichkeitsmaßstab zurückgegriffen werden, der dem Durchschnitt der von ihm erfaßten Gestaltungen zutreffend Rechnung trägt (vgl. BVerwG, Urt. v. 1.8.1986, NVwZ 1987, 231 f.; Schlempp/Seeger/Stimpfl/Weisenberger, SächsKomZG, § 60 RdNr. 3). Zu dem aus der Aufgabenerfüllung durch den Antragsgegner den einzelnen Verbandsmitgliedern und damit auch der Antragstellerin entstandenen Nutzen gehören - wie der Antragsgegner zu Recht ausgeführt hat - alle Vorteile, die dem jeweiligen Verbandsmitglied durch die Aufgabenerfüllung durch den Zweckverband entstehen. Die Vorteile müssen allerdings dem jeweiligen Verbandsmitglied unmittelbar zugute kommen. Hierzu gehören jedenfalls nicht die Vorteile, von denen zwar alle Einwohner des jeweiligen Verbandsmitgliedes, nicht aber das jeweilige Verbandsmitglied selbst profitiert (vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.1.1993, NVwZ 1993, 884 [886] zur Geltendmachung von Nachteilen der Gemeindebürger durch die Gemeinde selbst). Die vom Antragsgegner angeführte Verursachung von Tierabfällen durch die (fleischverzehrenden) Einwohner der Antragstellerin wie auch die diesen zugute kommende gesundheitliche Vorsorge muß daher bei der Überprüfung des in § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung festgelegten Umlagemaßstabes außer Betracht bleiben.

Die Aufgabenerfüllung durch den Antragsgegner ist für die Antragstellerin im wesentlichen deshalb vorteilhaft, weil sie damit selbst von ihrer Beseitigungsverpflichtung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 TierKBG, § 1 SächsAGTierKBG frei wird. Der Antragsgegner erfüllt nämlich als nach § 5 Abs. 1 Satz 1 SächsAGTierKBG gebildeter Zweckverband an Stelle

der an sich beseitigungspflichtigen Verbandsmitglieder die sich aus dem Tierkörperbeseitigungsgesetz ergebenden Aufgaben (vgl. § 46 SächsKomZG). Dieser Vorteil ist an sich naturgemäß umso größer, je mehr Tierkörper und sonstige unter die Beseitigungspflicht fallende Tierabfälle wie Tierkörperreste sowie Erzeugnisse (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 sowie Nr. 3 TierKBG) bei dem an sich beseitigungspflichtigen Verbandsmitglied anfallen. Denn in umso größerem Umfang wird das Verbandsmitglied selbst von Aufwendungen frei, die für die Beseitigung der Tierabfälle aufzubringen sind. Hierzu gehören aber nicht nur die Aufwendungen, die für die Beseitigung der Tierabfälle selbst aufzubringen sind, sondern auch die vom Antragsgegner als "Vorhaltekosten" bezeichneten Aufwendungen, die unabhängig von der Menge zu beseitigender Tierabfälle bei jedem an sich beseitigungspflichtigen Verbandsmitglied entstehen. Denn jedes Verbandsmitglied wäre an sich verpflichtet, Personal und Material in einem gewissen Umfang bereitzustellen, um seiner - im Ergebnis vielleicht auch gering bemessenen - Beseitigungspflicht nachkommen zu können.

Darüber hinaus weist der Umstand, daß § 5 Abs. 2 SächsAGTierKBG die Tierkörperbeseitigung grundsätzlich hierfür zu bildenden Zweckverbänden auferlegt, wie auch die Tatsache, daß die Antragstellerin nach den Voraussetzungen für die Bildung eines Pflichtverbandes gemäß § 50 Abs. 3 2. Halbsatz, Abs. 1 SächsKomZG Pflichtmitglied des Antragsgegners wurde, darauf hin, daß die an sich durch einen hohen Anfall zu beseitigender Tierabfälle in besonderem Maße finanziell belasteten Verbandsmitglieder dadurch entlastet werden sollen, daß die Tierkörperbeseitigung vom Antragsgegner übernommen wird. Dies legt auch die Begründung zum Sächsischen Ausführungsgesetz zum Tierkörperbeseitigungsgesetz nahe. Hiernach ist "aus wirtschaftlichen Gründen im allgemeinen der Zusammenschluß der Städte und Landkreise als beseitigungspflichtige Gebietskörperschaften von Vorteil. Damit ist eine geordnete und auch wirtschaftlich unabhängige Tierkörperbeseitigung gewährleistet" (vgl. Begründung zu § 5 SächsAG-TierKBG, LTDRs. 1/2197). § 50 Abs. 3, Abs. 1 SächsKomZG legt für den Anschluß von Gemeinden an einen Zweckverband darüber hinaus fest, daß insbesondere dann, wenn "eine Gebietskörperschaft eine Pflichtaufgabe nicht erfüllen kann, weil das ihre Wirtschafts- oder Verwaltungskraft übersteigt", eine Pflichtmitgliedschaft begründet werden kann. Gesetzgeberischer Zweck der Bildung des Antragsgegners wie auch des Anschlus-

ses der Antragstellerin an ihn war demnach vorrangig, die unterschiedliche finanzielle Belastung, die sich für die an sich beseitigungspflichtigen Verbandsmitglieder aus den - oftmals zufälligen - Standorten gewerblicher Erzeuger von Tierabfällen und aus der Struktur des einzelnen Verbandsmitgliedes und damit aus dem unterschiedlich hohen Anfall an Tierabfällen herleitet, auszugleichen und so eine ordnungsgemäße Tierkörperbeseitigung zu gewährleisten.

Diesen Überlegungen widerspräche aber ein Umlagemaßstab, der über die Berücksichtigung der Tonnage an zu beseitigenden Tierabfällen allein an eine an sich bestehende Beseitigungspflicht des jeweiligen Verbandsmitgliedes anknüpfen würde. Bei einem solchen Umlagemaßstab würden wiederum diejenigen Verbandsmitglieder am stärksten belastet, die durch die Bildung des Zweckverbandes und Übertragung ihrer Beseitigungspflicht auf den Antragsgegner zumindest in einem gewissen Maße von ihrer Belastung befreit werden sollten. Eine finanzielle Entlastung würde bei der Wahl eines solchen Umlagemaßstabes nur noch davon herrühren, daß durch die Bündelung der Tierkörperbeseitigung beim Antragsgegner insgesamt Kosten verringert werden könnten. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anderer Verbandsmitglieder, die die Bildung des Zweckverbandes erst ermöglicht hat, würde aber nicht berücksichtigt werden können. Ein solcher Umlagemaßstab würde darüber hinaus die an sich schon stärker betroffenen Verbandsmitglieder zusätzlich unangemessen benachteiligen, denn die Gebühren, die gemäß § 4 Abs. 1 SächsAGTierKBG für die Beseitigung von Tierabfällen erhoben werden können, würden nicht mehr ihnen allein zugute kommen, sondern dem Antragsgegner und - da auf diese Weise das umlagefähige finanzielle Defizit insgesamt verringert würde - mittelbar auch denjenigen Verbandsmitgliedern, bei denen nur in geringem Maße beseitigungspflichtige Tierabfälle anfallen. Unabhängig davon, ob damit der in § 60 Abs. 1 SächsKomZG verwandte Begriff des Nutzens unter dem Gesichtspunkt der sachgerechten Aufteilung des Aufwands eine vom Gedanken der Mitgliedersolidarität und der gleichmäßigen Verteilung der wirtschaftlichen Belastung ausgehende erweiterte Interpretation erfährt (so wohl Kunze/Hekking, Gesetz über kommunale Zusammenarbeit für Baden-Württemberg, § 19 RdNr. 7) oder ob unter dem besonderen Gesichtspunkt der in der Regel nicht beeinflussbaren oder bereits vorgegebenen ungleichen finanziellen Belastung der Verbandsmitglieder eine Ausnahme von der in § 60 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG festgelegten

"Soll"-Bestimmung angenommen werden kann, ergibt sich aus diesen Überlegungen, daß der Einbeziehung von Kriterien, die die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Verbandsmitglieder widerspiegeln, in den Umlagemaßstab die für die Ausübung des Satzungsermessens im vorliegenden Falle geltenden Grundsätze nicht entgegenstehen.

2.2.2 Bei dem in § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung gewählten Umlagemaßstab ist zum einen nicht zu beanstanden, daß nur auf die Tonnage an zu beseitigenden Tierkörpern, nicht aber auf die Tonnage an sonst anfallenden Tierabfällen wie Tierkörperteilen und Erzeugnissen abgestellt wird. Wie vorgetragen fallen beim Antragsgegner in der Hauptsache nur für die durch Unternehmen wie etwa Schlachthöfe erzeugten Tierabfälle und damit in der Regel nur für die Beseitigung von Tierkörperteilen und Erzeugnisse i.S.v. § 1 Nr. 2 sowie Nr. 3 TierKBG Gebühren an. Die Berücksichtigung dieser sonstigen Tierabfälle beim Umlagemaßstab würde aber - wie bereits dargelegt - die Verbandsmitglieder unangemessen benachteiligen, in deren Gebiet fleischerzeugende Unternehmen angesiedelt wären; denn die von diesen erhobenen Gebühren für die Beseitigung von sonstigen Tierabfällen kämen nicht mehr allein diesen Verbandsmitgliedern, sondern mittelbar allen Verbandsmitgliedern zugute. Eine Ausrichtung des Umlagemaßstabs an der Tonnage an zu beseitigenden Tierabfällen würde damit den Aufwand für die Beseitigung der Tierabfälle weiterhin nur den an sich beseitigungspflichtigen Verbandsmitgliedern auferlegen, von den hieraus erzielten Gebühreneinnahmen würden aber alle und damit auch die an sich nicht beseitigungspflichtigen Verbandsmitglieder profitieren. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine Berücksichtigung allein der Tonnage an beim jeweiligen Verbandsmitglied anfallenden Tierkörpern, die in der Regel nicht von gewerblichen Erzeugern herkommen und für deren Beseitigung daher keine Gebühren erhoben werden dürften, nicht sachfremd. Diese Überlegungen waren wohl auch Ausgangspunkt für die Zurückweisung eines entsprechenden Vorschlages in der Verbandsversammlung vom 7.3.1995 durch die Verbandsverwaltung, wie sich aus der die verschiedenen Stellungnahmen zur Änderung der Verbandssatzung bewertenden Vorlage vom 28.3.1995 (S. 13) des Antragsgegners ergibt.

Nicht anzugreifen ist zum anderen unter dem Gesichtspunkt eines typisierenden Wahrscheinlichkeitsmaßstabes, daß neben der Tonnage an Tierkörpern auf die Einwohnerzahl abgestellt wird. Die Festlegung eines Umlagemaßstabes nach der Einwohnerzahl ist dem Recht der kommunalen Zusammenarbeit nicht fremd (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 2 Sächs-KomZG). Unter dem Gesichtspunkt des Ausgleichs unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Mitglieder des Antragsgegners kommt der Einwohnerzahl auch eine hohe Aussagekraft zu. So ist die Einwohnerzahl etwa maßgeblich für die einer Schlüsselzuweisung zugrundeliegende Bedarfsmeßzahl nach dem jeweils geltenden Finanzausgleichsgesetz. Nicht sachfremd erscheint schließlich auch die je hälftige Bezugnahme auf die Tonnage an Tierkörpern sowie auf die Einwohnerzahl. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß sich die bei jedem Verbandsmitglied eingesparten Vorhaltekosten nur schwer bemessen lassen können; der den einzelnen Verbandsmitgliedern hieraus erwachsende Nutzen muß daher genauso typisierend festgelegt werden können wie der auf dem Gedanken des Ausgleichs unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit beruhende Umlageanteil. Durch die Berücksichtigung der beiden an sich sachgerechten Kriterien je zur Hälfte ist gewährleistet, daß es nicht zu einer sachfremden Überbewertung eines der beiden Kriterien kommen kann. Schließlich ergibt sich auch aus dem Umstand, daß insgesamt nur ungefähr 10 % aller anfallenden Kosten des Antragsgegners nach dem Umlagemaßstab der Einwohnerzahl auf die Verbandsmitglieder verteilt werden, daß das Kriterium der Einwohnerzahl bei der Berechnung der Umlagen für die Verbandsmitglieder kein Übergewicht erhalten kann.

2.3 Die Belastung der Antragstellerin steht zu den ihr zukommenden Vorteilen auch nicht außer Verhältnis. Dies ergibt sich bereits aus den mit - bisher allerdings noch nicht bestandskräftigen - Umlagebescheiden festgelegten Umlagen in Höhe von 249.311,05 DM für das Jahr 1996 und 246.289,27 DM für das Jahr 1997. Bereits die Beschäftigung weniger Mitarbeiter und die Bereitstellung geringer sächlicher Hilfsmittel zur Erfüllung der Aufgaben nach dem Tierkörperbeseitigungsgesetz hätte der Antragstellerin jährliche Vorhaltekosten verursacht, die die in den Umlagebescheiden festgelegten Umlagen erreichen dürften. Auch bezogen auf die sonstigen Finanzmittel der Antragstellerin dürften die auf sie entfallenden Umlagen eher geringfügig sein. Schließlich ergibt sich aus den als Anlagen den Umlagebescheiden beigelegten Übersichten über die auf die Verbandsmit-

glieder entfallenden Umlagen, daß die Antragstellerin - wegen ihrer hohen Einwohnerzahl - zwar nicht nur anteilmäßig, sondern auch gemessen an ihrer Höhe die höchste Umlage zu tragen hat. Der Vergleich zeigt aber auch, daß sich der Umlageanteil der Antragstellerin zum Teil nur unwesentlich von den Umlageanteilen anderer Verbandsmitglieder unterscheidet. Die Berücksichtigung der Einwohnerzahl der Antragstellerin zur Hälfte führt also nicht dazu, daß die Antragstellerin im Vergleich zu den anderen Verbandsmitgliedern aufgrund ihrer hohen Einwohnerzahl übermäßig zur Umlage herangezogen wird. Damit aber dürfte der auf die Antragstellerin entfallene Umlageanteil ihre - berücksichtigungsfähige - wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in Bezug auf die übrigen Verbandsmitglieder richtig widerspiegeln.

§ 11 Abs. 2 der Verbandssatzung beruht nach alledem auf sachgerechten Erwägungen und ist daher nicht zu beanstanden. Der Antrag konnte daher insgesamt keinen Erfolg haben. Bei diesem Sachstand kann die Frage offen gelassen werden, ob der Antrag - und damit die begehrte Entscheidung des Gerichts - überhaupt auf § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung beschränkt werden konnte; denn ohne den gegebenenfalls aufgehobenen § 11 Abs. 2 der Verbandssatzung hätte der restliche § 11 der Verbandssatzung keinen Sinn mehr und würde, da kein Verteilungsmaßstab mehr für die Umlagen festgelegt wäre, gegen das Inhaltsgebot des § 11 Abs. 2 Nr. 5 SächsKomZG (vgl. § 48 Satz 2 SächsKomZG) verstoßen. Gleichfalls offen bleiben kann die Frage, ob in diesem Falle die Entscheidung des Gerichts auf § 11 der Verbandssatzung und die von ihm in Bezug genommenen § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7, § 15 Abs. 2, § 17 Abs. 2 der Verbandssatzung beschränkt werden könnte oder ob die Verbandssatzung insgesamt aufgehoben werden müßte, weil sie sonst im Ganzen gegen das in § 11 Abs. 2 Nr. 5 SächsKomZG festgelegte Inhaltsgebot verstoßen würde.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht, 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.:
Häring

Raden

Künzler

gez.:
Dr. v. Welck

Baumgarten

Streitwertbeschuß

Der Streitwert wird auf 290.000,00 DM festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 25 Abs. 2 Satz 1, § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG.

Der Streitwert ist gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG auf 290.000,00 DM festzusetzen. Die Antragstellerin begehrt im Ergebnis eine Verminderung der auf sie entfallenden Umlage. Für den wirtschaftlichen Wert der Streitsache kann bei wiederkehrenden Leistungen dieser Art - und um eine solche handelt es sich bei der jährlich anfallenden Umlage - auf den dreieinhalbfachen Jahresbetrag abgestellt werden (vgl. § 9 Satz 1 ZPO). Da es der Antragstellerin - wie vorgetragen - nicht um ein gänzlich Freiwerden von ihrer Zahlungsverpflichtung geht, erscheint ein Abschlag von zwei Dritteln des sich so ergebenden Betrages angemessen. Bei einem Jahresbetrag von ca. 250.000,00 DM für die von der Antragstellerin abgeforderte Umlage ergibt sich daher ein Streitwert von insgesamt 290.000,00 DM (entspricht etwa einem Drittel von 875.000 DM).

Dieser Beschluß ist unanfechtbar (§ 25 Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz, § 5 Abs. 2 Satz 3 GKG).

gez.:
Häring

Raden

Dr. v. Welck

