

Az.: 5 B 107/01



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

- Kläger -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Trinkwasser- und Abwasserzweckverband
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

beigeladen:
Stadt
vertreten durch den Oberbürgermeister

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

wegen

Abwasserbeitrag

hat der 5. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Raden, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober und den Richter am Verwaltungsgericht Göhler aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 30. April 2002

für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 5. Juli 2000 - 14 K 3910/99 - wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens, einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, trägt der Kläger.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger ist Eigentümer des Flst. der Gemarkung und begehrt die Feststellung der Nichtigkeit eines Abwasserbeitragsbescheides des Beklagten.

Mit Bescheid vom 16.10.1998 setzte der Beklagte gegenüber dem Kläger für das Flst. einen Abwasserbeitrag i.H.v. 6.344,10 DM fest. Der Briefkopf des Bescheides lautet: „Trinkwasser- und Abwasserzweckverband , vertreten durch die Versorgungsbetriebe GmbH“. Der mittels automatischer Einrichtungen erstellte Bescheid trägt am Ende anstelle einer Unterschrift die abschließende Angabe: „Trinkwasser- und Abwasserzweckverband “.

Gegen diesen Bescheid legte der Kläger mit Schreiben vom 11.11.1998 Widerspruch ein, den der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 16.2.1999 zurückwies. Dieser Widerspruchsbescheid wurde dem Kläger ausweislich Postzustellungsurkunde am 20.2.1999 zugestellt.

Am 21.12.1999 erhob der Kläger Klage bei dem Verwaltungsgericht Dresden. Zu ihrer Begründung führte er im Wesentlichen aus: Der Bescheid sei nichtig, da der Beklagte mangels wirksamer Verbandsgründung keine hoheitliche Befugnis zum Erlass von Abgabensatzungen und Abgabenbescheiden habe. Für den Fall einer wirksamen Gründung sei der Bescheid ebenfalls nichtig, da er von einer privaten GmbH erlassen worden sei.

Mit Normenkontrollurteil vom 15.2.2000 – 2 D 137/99 – stellte das Sächsische Oberverwaltungsgericht fest, dass die Beitragssatzung des Beklagten infolge unwirksamer Zweckverbandsgründung nichtig sei.

Der Beklagte vertrat daraufhin vor dem Verwaltungsgericht die Auffassung, der angefochtene Beitragsbescheid sei dessen ungeachtet nicht nichtig. Er sei auch nicht von einer privaten GmbH, sondern durch den Beklagten, vertreten durch eine GmbH, erlassen worden. Der Beklagte habe auch für den Fall seiner unwirksamen Gründung als Behörde i.S.v. § 6 Abs. 1 Abgabenordnung – AO - bzw. § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG - gehandelt. Entscheidend sei insoweit, dass er Aufgaben wahrgenommen habe, die funktionell der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen seien. Als Behörde habe er Verwaltungsakte erlassen können. Diese seien auch nicht nichtig i.S.v. § 125 Abs. 1 AO bzw. § 44 Abs. 1 VwVfG, da die Gründungsmängel weder besonders schwerwiegend noch offenkundig gewesen seien.

Mit Urteil vom 5.7.2000 wies das Verwaltungsgericht Dresden die Klage ab. Zur Begründung vertrat es die Auffassung, der Beklagte sei trotz seiner unwirksamen Gründung als teilrechtsfähiger fehlerhafter Zweckverband – sog. Abwicklungszweckverband – richtiger Beklagter. Er habe den angefochtenen Bescheid erlassen, so dass die Klage auf jeden Fall gegen ihn zu richten sei. Die fehlerhafte Bestimmung des Umlagemaßstabes in der Zweckverbandssatzung habe u.a. zur Feststellung der Nichtigkeit der Beitragssatzung durch das Normenkontrollurteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 15.2.2000 geführt. Der Beklagte sei nicht als Zweckverband mit umfassenden hoheitlichen Befugnissen entstanden. Die Gründungsmängel

seien auch nicht nachträglich geheilt worden. In Ermangelung einer wirksamen Gründung gehe deren Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde vom 6.5.1993 ins Leere. Es handle sich bei der fehlerhaften Bestimmung des Umlagemaßstabes auch nicht um einen bloßen Form- und Verfahrensfehler, so dass auch Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Ordnung der Rechtsverhältnisse der Verwaltungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände im Freistaat Sachsen vom 15.1.1998 (SächsGVBl. S. 2) nicht eingreife.

Die uneingeschränkte Anwendung der Grundsätze über die fehlerhafte Gesellschaft auf die privatrechtliche Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Zweckverbände auch für den Zeitpunkt vor ihrer Entstehung unterläge grundsätzlich keinen Bedenken. Die Anwendung dieser Grundsätze auf die öffentlich-rechtliche und hoheitliche Tätigkeit eines unwirksam gegründeten Zweckverbandes sei allerdings nur mit Einschränkungen möglich. Dies folge aus dem insbesondere für die Eingriffsverwaltung geltenden Vorbehalt des Gesetzes und dem hieraus abgeleiteten institutionellen Gesetzesvorbehalt. Der Beklagte könne aber als teilrechtsfähiger „Abwicklungs- zweckverband“ angesehen werden.

Der Anerkennung eines uneingeschränkt hoheitlich befugten „Vorzweckverbandes“ oder eines „Zweckverbandes in Gründung“ sei mit dem Vorbehalt des Gesetzes zur Schaffung von Hoheitsträgern unvereinbar. Die Notwendigkeit eines Verleihungsaktes könne auch nicht durch die Rechtsfigur einer aufschiebend bedingten Gründung bewältigt werden. Hiergegen spreche schon die dann temporär unterschiedlich zu beantwortende Rechtswegfrage für die Vielzahl der hier zu erwartenden Rechtsstreitigkeiten.

Andererseits erscheine es als unangemessen, den Beklagten und die von ihm gesetzten Rechtsakte dem zivilrechtlichen Bereich zuzuordnen. Die Mitgliedsgemeinden seien in ihrer Funktion als Hoheitsträger von der Absicht getragen gewesen, durch den Gründungsakt ihre Befugnisse im Bereich der Wasserversorgung, wie auch der Abwasserbeseitigung auf den Zweckverband zu übertragen. Deshalb sei sowohl der Gründungsakt, wie auch infolge des hierzu bestehenden engen Sachzusammenhangs, das Tätigwerden des Beklagten dem Bereich des öffentlichen Rechts zuzuordnen. Hierdurch sei es gerechtfertigt, den Beklagten als „Abwicklungszweckverband“ mit der Kompetenz zur Rückabwicklung von Rechtsverhältnissen anzusehen. Gesetzliche Regelungen stünden der Anerkennung dieser Rechtsfigur nicht entgegen. Die richterrechtliche Rechtsfortbildung sei durch das Bundesverfassungs-

gericht anerkannt. Auch Art. 2 Abs. 1 SächsHeilungsG stehe nicht entgegen, da es hier nicht um die Heilung von Gründungsmängeln, sondern lediglich um die Zuerkennung einer Befugnis zur Rückabwicklung von Verwaltungsrechtsverhältnissen gehe.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Annahme einer fehlerhaften Gesellschaft lägen vor: Die Mitgliedsgemeinden hätten am 10.2.1993 eine Verbandssatzung beschlossen. Die Rechtsaufsichtsbehörde habe diese am 6.5.1993 genehmigt. Nach öffentlicher Bekanntmachung dieser Genehmigung sei der Zweckverband im Jahre 1993 in Vollzug gesetzt worden. Anstelle der Mitgliedsgemeinden habe er durch eigenes Personal die Aufgabe der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung wahrgenommen. Die Entstehung beachtlicher Rechtsbeziehungen zwischen den Gemeinden habe zur Folge, dass diese nur nach den Regeln über die Auflösung eines Zweckverbandes beendet werden könnten, was soweit ersichtlich aber noch nicht geschehen sei. Bis zu einer Neugründung komme dem Beklagten Rechtssubjektivität beschränkt auf die Rückabwicklung bereits begründeter Verwaltungsrechtsverhältnisse zu.

Der Bescheid des Beklagten über die Festsetzung eines Abwasserbeitrages stelle einen Verwaltungsakt sowohl im formellen, wie im materiellen Sinne dar. Seine Verwaltungsaktqualität beruhe auf § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) SächsKAG i.V.m. § 118 AO. Wie aus der Regelung des § 6 Abs. 1 AO ersichtlich, liege der weite, funktionale Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG auch der hier anwendbaren Abgabenordnung zugrunde. Er diene der Abgrenzung zu Maßnahmen der Gesetzgebung, wie auch gegenüber Tätigkeiten Privater. Bei Erlass des streitgegenständlichen Bescheides habe der Beklagte als Behörde gehandelt. Als faktisch entstandener Zweckverband sei er mit Wissen und Wollen seiner Mitgliedsgemeinden tätig geworden. Die Genehmigung seiner Verbandssatzung am 6.5.1993 sei am 24.6.1993 im Amtsblatt bekannt gegeben worden. Die vom Beklagten ausgeübte Verwaltungstätigkeit stelle sich deshalb nicht als bloßes Tätigwerden einer Privatperson dar, die sich hoheitliche Befugnisse angemaßt hätte. Die weiteren Merkmale eines Verwaltungsaktes – eine Regelung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts mit Außenwirkung zur Regelung eines Einzelfalls – seien im Übrigen erfüllt.

Dies zugrunde gelegt, sei der angefochtene Bescheid schlicht rechtswidrig. Er sei bestandskräftig geworden. Der gegen ihn gerichtete Widerspruch sei mit Widerspruchsbescheid vom

16.2.1999 zurückgewiesen worden, ohne dass die infolge ordnungsgemäßer Rechtsbehelfsbelehrung mit dessen Zustellung am 20.2.1999 in Lauf gesetzte Klagefrist durch die am 21.12.1999 erhobene Klage gewahrt worden sei.

Nichtigkeitsgründe des gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) SächsKAG anzuwendenden § 125 AO lägen nicht vor. Der Bescheid weise die erlassende Behörde aus, sei nicht auf eine unmögliche Leistung gerichtet und verstoße auch nicht gegen die guten Sitten, so dass die Nichtigkeitsgründe des § 125 Abs. 2 AO nicht vorlägen. Auch könne ein Vorliegen der Gründe des § 125 Abs. 3 Nr. 1 – 4 AO (Verstoß gegen die örtliche Zuständigkeit, Mitwirkung ausgeschlossener Personen oder die Mitwirkung eines anderen Ausschusses oder einer anderen Behörde) nicht festgestellt werden. Der Bescheid leide letztlich auch nicht an einem besonders schwer wiegenden und evidenten Mangel gemäß § 125 Abs. 1 AO. Der Gründungsmangel einer zu unbestimmten Umlageregelung in § 17 Verbandssatzung sei bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände nicht offenkundig. Dies folge wie auch der Umstand etwaiger weiterer Gründungsmängel aus dem Umstand, dass das Landratsamt als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde die Verbandssatzung ohne weiteres genehmigt habe. Auch das Verwaltungsgericht Dresden habe bei seinen bisherigen Entscheidungen, bei denen der Beklagte beteiligt war, Gründungsmängel nicht herausgestellt. Letztlich ergebe sich ein evidenter Fehler auch nicht aus dem Umstand, dass die Versorgungsbetriebe GmbH auf dem angefochtenen Bescheid genannt würden. Hierdurch erlange sie nicht die Stellung der erlassenden Behörde. Wie aus dem Briefkopf und der abgedruckten Unterschrift ersichtlich, habe sie nur als Verwaltungshelfer des Beklagten gehandelt, was keinen rechtlichen Bedenken unterliege und erst recht keinen Nichtigkeitsgrund für den Bescheid darstellen könne.

Mit Beschluss vom 31.1.2001 – 5 B 638/00 - hat der Senat die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts wegen einer grundsätzlichen Bedeutung der Frage, ob ein unwirksam gegründeter Zweckverband unter Anerkennung seiner Eigenschaft als teilrechtsfähiger „Abwicklungszweckverband“ kraft einer Behördeneigenschaft zum Erlass von der Bestandskraft fähigen Verwaltungsakten in der Lage ist, zugelassen.

Zur Begründung seiner Berufung führt der Kläger aus:

Der Beitragsbescheid des Beklagten vom 16.10.1998 sei nichtig. Zum Zeitpunkt seines Erlasses habe der Beklagte allenfalls einen „Vor-Zweckverband“ darstellen können. Eine Kompe-

tenz zum Erlass von Verwaltungsakten sei hiermit nicht verbunden. Der Beklagte sei jedenfalls im Nachgang zu seiner auf die Normenkontrollentscheidung des Sächsischen Obergerichtes beschlossenen Auflösung in ein zwischen den Gründungsbeteiligten bestehendes Rückabwicklungsverhältnis eingetreten. Damit werde die Anschlussmöglichkeit durch den Beklagten nicht mehr garantiert, so dass die erhaltenen Leistungen unabhängig von der die erlassenen Bescheide betreffenden Nichtigkeitsfrage zurückzuzahlen seien.

Angesichts der noch nicht ausgereiften Begründung dieses Ergebnisses habe das Verwaltungsgericht entgegen dem erkennbaren Willen des Klägers sein Begehren auf eine bloße Nichtigkeitsfeststellungsklage verkürzt. Seinem am 17.12.1999 formulierten Rückzahlungsverlangen habe auf verschiedenen Wege Genüge getan werden können, was bei der Fassung des sachdienlichen Antrages unterblieben sei. So habe das Verwaltungsgericht übersehen, dass der Kläger noch nicht den vollständigen Beitrag gezahlt habe, so dass über die Gewährung von Vollstreckungsschutz nach sachdienlicher Antragsfassung zu entscheiden gewesen wäre. Eine Vollstreckung sei unzulässig, da der Beklagte hierzu mangels Hoheitsgewalt nicht befugt sei. Letztlich habe das Verwaltungsgericht die Antragsfassung auch auf den Umstand beziehen müssen, dass ein bestandskräftiger Bescheid auf andere Weise, insbesondere durch Verwaltungsentscheidung aufgehoben werden könne. Dem hätte eine Antragstellung i.S.v. § 51 VwVfG Rechnung zu tragen gehabt.

Die angefochtenen Bescheide seien nichtig, da die GmbH sich nicht auf die Aufgaben einer „Verwaltungshelferin“ zur Durchführung ihrer Tätigkeit beschränkt habe. Vielmehr sei sie auch im hoheitlichen Bereich - mit dem gleichen Briefkopf wie im Privatrechtsverkehr - als Vertreter des Beklagten aufgetreten. Dies dokumentiere die tatsächliche Situation, dass sie auch die hoheitlichen Entscheidungen des Beklagten nicht nur vorbereitet, sondern an seiner Stelle getroffen und nach außen bekannt gemacht habe. Diese Beanstandung greife hier insbesondere gegenüber dem Widerspruchsbescheid durch, welcher handschriftlich von einer Angestellten der GmbH unterschrieben worden sei.

Die Nichtigkeit der Bescheide mit dem hieraus resultierenden Erstattungsanspruch des Klägers folge im weiteren aus einer fehlenden Behördeneigenschaft des Beklagten i.S.v. §§ 1 Abs. 4, 35 VwVfG bzw. §§ 6, 118 AO. Die Annahme einer Behördeneigenschaft, weil der Beklagte als Abwicklungszweckverband anzusehen sei, stehe im Widerspruch zur Rechtspre-

chung des Bundesgerichtshofes. Die vom gewollten Ergebnis her bestimmte Annahme einer Teilrechtsfähigkeit als sog. Abwicklungszweckverband könne sich nicht auf den hoheitlichen Bereich beziehen. Tatsächlich liege die Rechtsfolge einer fehlgeschlagenen Verbandsgründung in dem Umstand, dass kein Rechtssubjekt entstanden sei, das zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben ermächtigt oder befugt sei und deshalb auch keine Verwaltungsakte o.ä. erlassen könne. Eine andere Auffassung entspreche einem nützlichkeitsorientierten Zweckdenken ohne rechtsstaatliche Verortung. Vom rechtsstaatlichen Standpunkt aus müsse die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten - insbesondere in Ansehung ihrer Eigenschaft als Vollstreckungstitel - die Ausnahme und an die Voraussetzungen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden bleiben. Nur gesetzlich ordnungsgemäß gebildeten und organisierten Behörden dürfe deshalb der Verwaltungsakt als Handlungsinstrument anvertraut werden. Das Ringen um die Einhaltung der formalen Gründungsvoraussetzungen für Zweckverbände habe ausschließlich den verfassungsrechtlichen Grund, dass ohne Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Gründungsvoraussetzungen dem Gründungskandidaten kein Behördenstatus zuwachsen könne und solle.

Infolge der festzustellenden Nichtigkeit der angefochtenen Bescheide stehe dem Kläger unmittelbar ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch nebst Zinsanspruch zu.

Dem Kläger stehe zudem ein Rechtsschutzinteresse an der Feststellung zu, dass der Beklagte jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt und auch im Fall seiner Qualifizierung als Abwicklungszweckverband keine Befugnis zur Vollstreckung oder sonstigen Geltendmachung der festgesetzten Beiträge habe.

Falls der Senat weder von einer Nichtigkeit noch von Vollstreckungshindernissen ausgehe, stehe dem Kläger hilfsweise ein Anspruch auf eine erneute Entscheidung i.S.v. § 51 VwVfG, §§ 172 f. AO bzw. wegen Wegfalls der synallagmatischen Voraussetzungen des beitragsrechtlichen Dauerschuldverhältnisses zu. Bereits mit vorprozessualen Schreiben vom 5.9. 1999 und 25.10.1999 habe der Kläger entsprechende Anträge bei dem Beklagten gestellt, so dass die vorliegende Klage gemäß § 75 VwGO zulässig sei. Der Rechtsanspruch auf diese Verpflichtung zur Rückzahlung unter Bescheidaufhebung ergebe sich aus dem der Beitragserhebung zugrunde liegenden gesetzlichen Dauerschuldverhältnis gemäß §§ 17 f. SächsKAG i.V.m. der, wenn auch nichtigen, Wasserversorgungssatzung. Die Voraussetzungen für eine

Beitragserhebung in Gestalt eines rechtlich gesicherten Bestehens einer öffentlichen Einrichtung und einer Anschlussmöglichkeit, die einen dauerhaften Vorteil vermittele, habe der Beklagte aus Rechtsgründen nicht erfüllt. Nur wenn der Beitragsberechtigte den die Beitragsentstehung auslösenden rechtlichen Anschlussvorteil dauerhaft bereitstelle und gewährleiste, könne ein Beitragspflichtiger herangezogen werden. Schläge dieses fehl, entstehe ein Rückabwicklungsanspruch wegen Zweckverfehlung. So liege es hier, da nach Neugründung des Trinkwasserzweckverbandes nunmehr endgültig feststehe, dass eine Neugründung des Beklagten nicht mehr erfolgen könne.

Ergänzend führt der Kläger aus, dass sich die Beigeladene berühme, für ihr Gemeindegebiet zum 31.12.2000 sämtliche noch offenen Forderungen des Beklagten abgetreten bekommen zu haben. Dies bekräftige das Begehren des Klägers auf Vollstreckungsschutz. Mangels wirksamer Gründung komme dem Beklagten keine Rechtsmacht zur Übertragung von Zuständigkeiten zu.

Der Kläger beantragt,

1. festzustellen, dass der Beitragsbescheid des Beklagten vom 16. Oktober 1998 in Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 16. Februar 1999 nichtig ist,

hilfsweise festzustellen,

dass die Vollstreckung aus dem Beitragsbescheid vom 16. Oktober 1998 unzulässig ist,

2. den Beklagten zu verpflichten, an den Kläger die aus dem von ihm gezahlten Gesamtbetrag i.H.v. 842,- DM auf den Beitragsbescheid vom 16. Oktober 1998 entfallende Abwasserteilsumme zzgl. 6% Zinsen seit dem 8.9.1999 zu zahlen,

hilfsweise zu 1. und 2.

den Beklagten zu verpflichten, über den Antrag des Klägers vom 5. September 1999 und 25. Oktober 1999 auf Erlass einer Rücknahme-/ Rückzahlungsentscheidung – unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts – zu entscheiden.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er ist der Auffassung, dass das Verwaltungsgericht zu Recht nur über den in der mündlichen Verhandlung ausweislich des Protokolls durch den Kläger gestellten Antrag entschieden habe. Auf schriftsätzlich angekündigte Anträge komme es in diesen Fällen nicht an.

Fraglich könne bei von einem nicht ordnungsgemäß gegründeten Zweckverband erlassenen Bescheiden allein sein, ob ein solcher Zweckverband eine Behörde im rechtlichen Sinne sein könne. Diese Frage habe das Verwaltungsgericht mit zutreffender Begründung zu Recht bejaht. Der Begriff der Behörde im Verwaltungsverfahrensrecht knüpfe nur an die tatsächliche Wahrnehmung von Aufgaben öffentlicher Verwaltung durch eine „Stelle“ an. Auf die Rechtmäßigkeit ihrer Errichtung komme es nicht an.

Es läge auch keine Nichtigkeit der Bescheide wegen eines Erlasses durch eine privatrechtliche GmbH vor. Die Bescheide seien nicht von der GmbH sondern durch den Beklagten, erlassen worden, der sich hierzu der GmbH bedient habe. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts führt er aus, dass hiergegen keine Bedenken bestünden.

Seien die Bescheide hiernach bestandskräftig geworden, stünden dem Kläger auch aus sonstigen Gründen keine Rückzahlungsansprüche zu. Ungeachtet einer nicht mehr zu erwartenden Neugründung des Beklagten bestehe der dauerhafte Vorteil aus der garantierten Anschlussmöglichkeit nach wie vor. Insoweit sei es unerheblich, dass dieser in der Zukunft nicht mehr durch den Beklagten garantiert werde. Entscheidend sei allein, dass er existent bleibe. Es gelte hier nichts anderes als im Fall einer Eingemeindung, eines Gemeindezusammenschlusses oder des Eintritts einer Gemeinde in einen Zweckverband.

Nach den hier maßgebenden Vorschriften der Abgabenordnung, welche gegenüber dem Verwaltungsverfahrensgesetz noch erhöhten Bestandsschutz vermittelten, komme ein Wiederaufgreifen des Verfahrens nicht in Betracht.

Es stelle im Übrigen eine gewöhnliche Situation dar, dass ein stattgebendes Normenkontrollurteil keinen unmittelbaren Einfluss auf bestandskräftig gewordene Bescheide habe. Deren Aufhebung sei hier zudem nach Maßgabe der §§ 173 ff. AO nicht zulässig. Im Übrigen käme eine Rückzahlung nur mit gleichzeitiger Aufhebung der bestandskräftigen Bescheide in Be-

tracht. Ohne Bescheidaufhebung stünde die Einmaligkeit der - bisherigen - Beitragserhebung einer späteren Beitragserhebung entgegen.

Letztlich ist der Beklagte der Auffassung, dass diese Bescheide auch nach Maßgabe des Sächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes vollstreckt werden könnten. Denn für den Fall ihrer Unanfechtbarkeit komme es für die Vollstreckung auf ihre Rechtmäßigkeit nicht an. Richtiger Vollstreckungsgläubiger sei der Abwicklungszweckverband, der diese Befugnis - wie hier geschehen - abtreten könne.

Die mit Beschluss vom 26.3.2002 beigeladene Stadt beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Zur Begründung verweist sie auf die Ausführungen des Beklagten.

Dem Senat liegen die Akte des Verwaltungsgerichts und die Akte des Berufungszulassungs- und Berufungsverfahrens, sowie ein Verwaltungsvorgang des Beklagten vor. Auf diese Vorgänge wird wegen der näheren Einzelheiten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung ist ohne Erfolg. Dem Kläger stehen die gegenüber dem Beklagten verfolgten Ansprüche nicht zu. Seine Anträge sind zum Teil unbegründet und zum anderen Teil bereits unzulässig.

Der Senat konnte verhandeln und entscheiden, obwohl der Prozessbevollmächtigte des Klägers eine ordnungswidrige Vertretung der übrigen Beteiligten durch ihren gemeinsamen Prozessbevollmächtigten geltend gemacht hat. Der Beklagte und die Beigeladene sind durch ihren gemeinsamen Prozessbevollmächtigten i.S.v. § 67 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - ordnungsgemäß vertreten. Der behauptete Verstoß durch die Vertretung von Beklagtem und der Beigeladenen gegen § 43a Abs. 4 Bundesrechtsanwaltsordnung - BRAO - liegt nicht vor. Nach § 43a Abs. 4 BRAO darf ein Rechtsanwalt „keine widerstreitenden Interessen“ vertreten. Dies wäre etwa der Fall, wenn er zunächst die eine Partei vertritt und später, etwa nach einem Sozietätswechsel, deren Gegner (BGH, Beschl. v. 6.11.2000, NJW 2001, 1572 = MDR 2001, 419). Eine vergleichbare Sachlage ist vorliegende aber nicht gegeben. Widerstreitende Interessen von Beklagtem und Beigeladener gegenüber den klägerischen Begehren sind nicht ersichtlich. Vielmehr liegt es im übereinstimmenden Interesse beider, dass insbesondere keine Beiträge an den Kläger zurückgezahlt werden müssen. Dies dokumentieren sie durch ihre gleichgerichtete Antragstellung.

I. Der Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit des Beitragsbescheides des Beklagten vom 16.10.1998 in Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 16.2.1999 ist unbegründet. Diese Bescheide stellen Verwaltungsakte i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 3. b) Sächsisches Kommunalabgabengesetz - SächsKAG - i.V.m. § 118 S. 1 Abgabenordnung - AO - dar (dazu unter I.1.). Ihre Rechtswidrigkeit ist aufgrund eingetretener Bestandskraft ohne Belang (dazu unter I.2.). Nichtigkeitsgründe gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3. b) SächsKAG i.V.m. § 125 AO liegen nicht vor (dazu unter I.3.).

I.1. Verwaltungsakt i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 3.b) SächsKAG i.V.m. § 118 Satz 1 AO ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung

eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Eine Maßnahme in diesem Sinne und damit ein Verwaltungsakt liegt in dem Erlass von Beitragsbescheiden durch einen - wirksam - gegründeten Zweckverband. Dies ist zwischen den Beteiligten zu Recht unstreitig und bedarf keiner näheren Erläuterung.

Auch vorliegend handelt es sich in Gestalt der Bekanntgabe der streitgegenständlichen Bescheide gegenüber dem Kläger um den Erlass von Verwaltungsakten. Diese wurden durch den Beklagten als „Behörde“ i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 3. b) SächsKAG i.V.m. § 118 Satz 1 AO erlassen. Dem steht weder entgegen, dass er als Zweckverband nicht wirksam gegründet (dazu unter I. 1. a)), noch dass die Versorgungsbetriebe GmbH - GmbH - bei der Erstellung dieser Bescheide tätig wurde (dazu unter I. 1 b)).

I. I. a). Behörde i.S.v. § 118 Satz 1 AO ist nach § 6 Abs. 1 AO jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. In Übereinstimmung mit der inhaltsgleichen Regelung des § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG - stellt diese Regelung darauf ab, dass die „Stelle“ materiell Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, ohne dass es dabei entscheidend auf ihren Rechtsträger ankommt (Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Stand: August 2001, § 6 AO RdNr. 8; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., 2001, § 1 RdNr. 216). Dabei umfasst der Begriff der „Stelle“ jede durch das Organisationsrecht gebildete Einheit, die vom Wechsel des Amtsinhabers unabhängig ist und die Zuständigkeit besitzt, nach außen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen (Hübschmann/Hepp/Spitaler, aaO., RdNr. 9; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. Aufl., 2000, § 1 RdNr. 51). Fehlt es an einer dem Gesetzesvorbehalt nach Art. 83 Abs. 1 Satz 1 Sächsische Verfassung genügenden Zuständigkeitsregelung, lässt dieses nicht die Behördeneigenschaft der handelnden Stelle entfallen. Vielmehr sind - lediglich - die von ihr erlassenen Bescheide rechtswidrig (SächsOVG, Urt. v. 24.9.1998, SächsVBl 1999, 17 [18]; OVG Weimar, Beschl. v. 16.11.1999, LKV 2000, 360 [361]; Stelkens/Bonk/Sachs, aaO, § 1 RdNr. 219). Kommt es damit entscheidend für die Zuerkennung einer Behördeneigenschaft auf die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung durch die in Rede stehende „Stelle“ an, so ist die Rechtmäßigkeit dieser Aufgabenwahrnehmung keine konstitutive Voraussetzung für die Zuerkennung einer Behördeneigenschaft (Stelkens/Bonk/Sachs, aaO, § 35 RdNr. 37g; Pencereci/Blum, LKV 1998, 172 [175]; Degenhart, SächsVBl 2001, 85 [93]).

Der Annahme einer Behördeneigenschaft steht im vorliegenden Zusammenhang auch nicht die im Ansatz berechtigte Überlegung entgegen, dass damit der Amtsanmaßung in der Art eines „Hauptmanns von Köpenick“ Tür und Tor geöffnet sei. Die Fälle - nachträglich erkannter - unwirksamer Zweckverbandsgründung kennzeichnen sich gerade durch ein hohes Maß an Rechtsförmlichkeit aus, die mit dem Fall gewillkürter Amtsanmaßung nicht zu vergleichen sind. So ist auch hier die in der Gründungsversammlung des Beklagten vom 10.2.1993 von den 39 Mitgliedsgemeinden beschlossene Verbandssatzung durch Bescheid des Landratsamtes vom 6.5.1993 genehmigt worden. Die Genehmigung und die Verbandssatzung wurden am 24.6. 1993 im Amtsblatt des Landkreises veröffentlicht. Auch die im Nachgang hierzu von der Verbandsversammlung des Beklagten beschlossenen Abwassersatzungen wurden öffentlich bekannt gemacht. Erst mit der im Amtsblatt des Landkreises am 23.10.1999 veröffentlichten Aufhebungssatzung vom 27.9.1999 zur Abwassersatzung vom 29.8.1997 wurde der Rechtschein einer wirksamen Abwassersatzung beseitigt. Der durch die veröffentlichte Genehmigung der Verbandssatzung gesetzte Rechtsschein einer wirksamen Zweckverbandsgründung entfiel erst durch das Normenkontroll-Urteil des Sächsischen Obergerichtes vom 15.2. 2000 (SächsVBl 2000, 213) mit dem es die Nichtigkeit der §§ 20 - 48 der lediglich für die Zukunft aufgehobenen Abwassersatzung aufgrund einer nicht wirksamen Gründung des Beklagten als öffentlich-rechtlicher Zweckverband feststellte. Mit dem von der Klägerseite gebildeten Beispielsfall eines von sein Grundstück durchquerenden Wanderern „Maut“ erhebenden Bergbauern lässt sich damit die hier in Rede stehende Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben durch den Beklagten nicht mit dem Ergebnis eines relevanten Maßes an Übereinstimmung vergleichen.

I. 1. b). Die angefochtenen Abgabenbescheide stellen „Maßnahmen“ dar, welcher der Beklagte in seiner Eigenschaft als Behörde i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) SächsKAG i.V.m. § 118 S. 1 AO „getroffen“ hat. Dass sich der Beklagte bei der Bescheiderstellung durch die in Gestalt einer privatrechtlichen GmbH organisierten hat vertreten lassen, ändert hieran nichts. Ungeachtet dieser Vertretung rühren die Bescheide von dem Beklagten in seiner Eigenschaft als Behörde her und stellen auch unter diesem Gesichtspunkt Verwaltungsakte dar. Maßgebend für die Beurteilung der Rechtsqualität von Erklärungen ist ihr objektiver Sinngehalt, d.h. wie ein verständiger Empfänger sie insbesondere unter Berücksichtigung der äußeren Form, Abfassung, Begründung und etwaig vorhandener Rechtsmittelbelehrung verstehen musste

(vgl. BVerwG, Urt. v. 17.8.1995, BVerwGE 99, 101 [103]; SächsOVG, Beschl. v. 17.10.2000 - 5 B 760/99 -; Kopp/Ramsauer, aaO, § 35 RdNr. 16; Tipke/Kruse, AO, Stand: November 2001, § 118 RdNr. 51). Zutreffend hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass die GmbH durch ihre Nennung im Briefkopf nicht die Stellung der erlassenden Behörde einnimmt, vielmehr, wie aus dem Vertretungszusatz im Briefkopf und der Nennung des Beklagten in der Unterschriftenzeile hinreichend ersichtlich, nur als Verwaltungshelferin des Beklagten tätig werde. Neben diese insbesondere optisch durch die Namensgröße und farbliche Absetzung im Briefkopf betonte Stellung des Beklagten als Zurechnungsobjekt des Bescheides treten auch die in ihm getroffenen inhaltlichen Ausführungen als Argument für seine Verwaltungsaktqualität. So ist in Satz 1 des Bescheides vom 16.10.1998 ausgeführt, dieser Bescheid werde „in Anwendung der §§ 17 ff des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes ... vom Trinkwasser- und Abwasserzweckverband für das Grundstück ... festgesetzt und hiermit erhoben“. Der Bescheid weist insbesondere auch eine Rechtsbehelfsbelehrung auf. Ihr zufolge ist der Widerspruch bei der „Geschäftsstelle des Trinkwasser- und Abwasserzweckverbandes ...“ einzulegen. Die durch Fettdruck hervorgehobene Unterschriftenzeile weist ebenfalls den Trinkwasser- und Abwasserzweckverband als „Unterzeichner“ auf. Etwas anderes ergibt sich auch nicht im Hinblick auf den Widerspruchsbescheid. Soweit der Kläger hier seine Zweifel an dem Zurechnungsobjekt für diesen Bescheid darauf stützt, dass dieser Bescheid mit „i.V.

1. MA Abgaben/Öffentlichkeitsarbeit“ gezeichnet ist, vermag der Senat aufgrund dieses Umstandes nach den oben genannten Maßstäben keine Zweifel daran gewinnen, dass dieser Widerspruchsbescheid als nicht vom Beklagten erlassen erscheine. Der formale Aufbau und die Herausstellung des Beklagten im Briefkopf ist hier genauso eindeutig wie bei dem vorgenannten Ausgangsbescheid. Satz 1 des Widerspruchsbescheides lautet: „Der Trinkwasser- und Abwasserzweckverband erläßt folgenden Widerspruchsbescheid“. Unter II. der Gründe ist in Satz 1 ausgeführt: „Der Trinkwasser- und Abwasserzweckverband ... ist zur Entscheidung über den Widerspruch ... zuständig“. Unabhängig davon, ob der Vertretungszusatz in der Unterschriftenzeile zum Widerspruchsbescheid - zunächst - auf die GmbH oder den Beklagten verweist, lässt der Widerspruchsbescheid vom Empfängerhorizont gesehen keinen Zweifel aufkommen, dass er wie schon der Ausgangsbescheid vom Beklagten als erlassende Behörde herrührt.

I. 2. Handelt es sich hiernach bei den streitgegenständlichen Bescheiden um Verwaltungsakte i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) SächsKAG i.V.m. § 118 S. 1 AO, die durch den Beklagten erlassen

wurden, so stellt sich im Weiteren die Frage ihrer Rechtmäßigkeit nicht. Auf die Zustellung des Widerspruchsbescheides am 20.2.1999 hat der Kläger ungeachtet der diesem Bescheid beigefügten ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung erst am 21.12.1999 Klage erhoben. Der Kläger begehrt dementsprechend in diesem Zusammenhang die von der Einhaltung der Klagefrist unabhängige Feststellung der Nichtigkeit der Bescheide. Nichtigkeitsgründe nach dem hier maßgeblichen § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) SächsKAG i.V.m. § 125 AO liegen hingegen nicht vor.

I. 2. a) Nichtigkeitsgründe nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) SächsKAG i.V.m. § 125 Abs. 2 AO können nicht festgestellt werden. Nach den oben stehenden Ausführungen lassen die Bescheide die erlassende Behörde hinreichend erkennen (vgl. § 125 Abs. 2 Nr. 1 AO). Sie können befolgt werden (§ 125 Abs. 2 Nr. 2 AO), verlangen nicht die Begehung einer rechtswidrigen Tat, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht (§ 125 Abs. 2 Nr. 3 AO) und verstoßen auch nicht gegen die guten Sitten (§ 125 Abs. 2 Nr. 4 AO).

I. 2 b) Die Bescheide sind aber auch nicht deshalb nichtig, weil sie an einem besonders schwerwiegenden Fehler litten und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 b) i.V.m. § 125 Abs. 1 AO).

Dass die hier in Rede stehenden Bescheide infolge der nicht wirksamen Gründung des Beklagten an einem schwerwiegenden Fehler leiden, wird man wohl annehmen können. Dies bedarf im vorliegenden Zusammenhang hingegen keiner weiteren Vertiefung. Es kann nicht festgestellt werden, dass dieser Fehler bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig wäre.

Offenkundigkeit bedeutet, dass die schwere Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes für einen unvoreingenommenen, mit den in Betracht kommenden Umständen vertrauten, verständigen Beobachter ohne weiteres ersichtlich sein muss, sich also geradezu aufdrängt. Ernsthafte Zweifel, dass der Verwaltungsakt doch rechtmäßig sein könnte, dürfen nach Lage der Dinge für einen unvoreingenommenen, urteilsfähigen, weder besonders sach- noch rechtskundigen, aber aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachter nicht bestehen. Kenntnis der verletzten Rechtsvorschriften oder Rechtsvoraussetzungen ist keine Voraussetzung. Es genügt, dass ein gerecht und billig denkender, aufgeschlossener Staatsbürger ohne weitere Ermittlungen oder

besondere rechtliche Überlegungen zu dem Schluss kommen muss, dass der Verwaltungsakt unmöglich rechtens sein kann (SächsOVG, Urt. v. 19.9.1996, SächsVBl 1997, 59 zu der entsprechenden Regelung in § 44 Abs. 1 VwVfG; zustimmend: Stelkens/Bonk/Sachs, aaO, § 44 RdNr. 121 f. m.w.N.). Daran fehlt es hier. Dem gedachten, aufgeschlossenen Durchschnittsbetrachter musste es sich hier in Ansehung der angefochtenen Beitragsbescheide nicht ohne weiteres aufdrängen, dass diese infolge mangelnder Verbandskompetenz des Beklagten an einem schwerwiegenden Fehler leiden. Denn aus diesen Verwaltungsakten als dem für die Offensichtlichkeitsprüfung maßgebenden Objekt der Betrachtung (Stelkens/Bonk/Sachs, aaO, § 44 RdNr. 122), ergeben sich keinerlei Anhaltspunkte für etwaige Mängel bei der Gründung des Beklagten. Ohne nähere Prüfung der - auch nicht offenkundigen - Umstände der Gründung des Beklagten und insbesondere des Zustandekommens seiner Verbandssatzung ist hier keine Aussage zu etwaigen Fehlern möglich, was einer Offenkundigkeit von Gründungsmängeln i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) SächsKAG i.V.m. § 125 Abs. 1 AO entgegen steht (im Ergebnis ebenso: Pencereci/Bluhm, aaO, [175]; Degenhart, aaO, [93]; OVG Weimar, aaO, [361]). Der Auffassung, eine „offenkundig“ unwirksame Verbandsgründung führe - ohne weiteres - zur Nichtigkeit eines Bescheides nach § 125 Abs. 1 AO (etwa VG Gera, Beschl. v. 30.8.1999, LKV 2000, 363 [364]), vermag sich der Senat nicht anzuschließen. Hiergegen spricht nicht nur der einem Offenkundigkeitsurteil oftmals entgegen stehende Begründungsaufwand der diese Annahme vertretenden Entscheidungen und die Bezugnahme auf Umstände, die für den oben genannten Durchschnittsbetrachter nicht ohne weiteres den Schluss aufdrängen, der Verwaltungsakt könne unmöglich rechtens sein. Diese Auffassung verliert vor allem den Bezugspunkt der Offenkundigkeitsprüfung aus den Augen. Sie schließt ohne weiteres aus dem Verwaltungsakt zugrunde liegenden Umständen auf dessen Nichtigkeit i.S.v. § 125 Abs. 1 AO (vgl. VG Gera, aaO). Festzustellen ist aber darüber hinaus zur Annahme der Nichtigkeit nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) SächsKAG i.V.m. § 125 Abs. 1 AO, ob bzw. dass der Verwaltungsakt so wie der dem Betroffenen bekannt gegeben wurde, bei verständiger Würdigung offenkundig an einen besonders schwer wiegenden Fehler leidet, woran es im vorliegenden Fall fehlt.

II. Der hilfsweise gestellte Antrag auf Feststellung, dass die Vollstreckung aus dem Beitragsbescheid vom 16.10.1998 unzulässig ist, kann keinen Erfolg haben. Es handelt sich bei diesem Antrag um eine Klagänderung i.S.v. § 91 VwGO. Die übrigen Beteiligten haben dieser Änderung widersprochen, so dass die Klagänderung nur im Fall ihrer Sachdienlichkeit zulässig sein könnte (§ 91 Abs. 1 VwGO). An einer Sachdienlichkeit fehlt es, da der Kläger mit

diesem Antrag um vorbeugenden Rechtsschutz nachsucht, ohne das dieser im vorliegenden Zusammenhang ausnahmsweise zulässig wäre.

II. 1. Dem Klägervertreter kann nicht in der Auffassung gefolgt werden, dass Verwaltungsgericht sei zu Unrecht und unter Verkürzung des klägerischen Begehrens für seine Entscheidungsfindung von den in der mündlichen Verhandlung gestellten Anträgen ausgegangen.

Ausweislich des Protokolls der mündlichen Verhandlung hat der - dort anwaltlich nicht vertretene - Kläger - lediglich - die Feststellung der Nichtigkeit der angefochtenen Bescheide vom 16.10.1998 beantragt. Einen Antrag auf Vollstreckungsschutz hatte der Kläger schon schriftsätzlich nicht angekündigt. Selbst im Fall abweichend formulierter schriftsätzlicher Anträge ist das Gericht gehalten, die in der - letzten - mündlichen Verhandlung gestellten Anträge seiner Entscheidung zugrunde zu legen (vgl. nur Kopp/Schenke, VwGO, 12. Aufl., § 103 RdNr. 8; Eyermann, VwGO, 11. Aufl., § 103 RdNr. 13 ff.). Dies hat das Verwaltungsgericht getan.

Auch der Verweis auf die Verpflichtung des Gerichts, gemäß § 86 Abs. 3 VwGO auf die Stellung von sachdienlichen Anträgen hinzuwirken, führt zu keinem anderen Ergebnis. Hiernach soll das Gericht den Beteiligten „den rechten Weg“ weisen, wie sie im Rahmen der ihnen zustehenden rechtlichen Möglichkeiten das erstrebte Ziel am besten und zweckmäßigsten erreichen können (Kopp/Schenke, aaO, § 86 RdNr. 23 m.w.N.). Es kann dabei gehalten sein, auf erkennbar übersehene Klagegründe hinzuweisen. Im Übrigen ist es aber jedenfalls nicht verpflichtet, auf die Geltendmachung bekannter Umstände in der Art einer Rechtsberatung hinzuweisen (Redeker/von Oertzen, VwGO, 13. Aufl., § 86 RdNr. 45). Dies gilt umso mehr, wenn der Kläger auch ohne anwaltliche Vertretung sein Begehren klar formuliert und sachdienliche Anträge stellt. So hat der Kläger hier durch seine präzise schriftsätzliche Antragstellung in Gestalt des Antrages auf Feststellung der Nichtigkeit der Beitragsbescheide nebst der Verpflichtung des Beklagten zur Rückzahlung bereits geleisteter Beiträge sowohl den Streitgegenstand klar umrissen und bereits schriftsätzlich bestimmte, wie sachdienliche Anträge gestellt. Diese Anträge hat er sachkundig und auf hohem Niveau begründet, so dass für das Verwaltungsgericht kein Grund für die Annahme bestand, der Kläger könne sein Begehren nicht sachgerecht geltend machen. Das vorgetragene Begehren und die schriftsätzlich angekündigten Anträge standen vielmehr von Anfang an in Einklang. Ein darüber hinausgehendes

Begehren um Vollstreckungsschutz bzw. Feststellung der Unzulässigkeit von - gegenwärtigen oder zukünftigen - Vollstreckungsakten ließ sein Vorbringen nicht erkennen. Nur für diesen Fall käme es hingegen bei den hier gegebenen Umständen in Betracht, dass Verwaltungsgericht als gehalten anzusehen, in der mündlichen Verhandlung auf eine diesem Begehren korrespondierende Antragstellung hinzuwirken.

II. 2. Der Antrag auf Feststellung der Unzulässigkeit einer Vollstreckung aus dem Beitragsbescheid vom 16.10.1998 stellt eine Klagänderung dar. Nach den vorstehenden Ausführungen wird durch ihn der Streitgegenstand des anhängigen Verfahrens erweitert und zugleich inhaltlich geändert (vgl. Redeker/von Oertzen, aaO, § 91 RdNr. 1). Diese Klagänderung ist unzulässig. Die übrigen Beteiligten haben der Klagänderung in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich widersprochen und der Senat hält die Änderung nicht für sachdienlich (§ 91 Abs. 1 VwGO).

Eine Klagänderung kann sachdienlich sein, wenn sie dazu beiträgt, den Streit zwischen den Parteien ohne Rücksicht auf seine bisherige prozessuale Einkleidung endgültig auszuräumen und einem weiteren sonst zu erwartenden Rechtsstreit vorzubeugen (Redeker/von Oertzen, aaO, § 91 RdNr. 12). Bei einer Klageänderung erst in der Berufungsinstanz ist allerdings Zurückhaltung geboten (Eyermann, aaO, § 91 RdNr. 31). In aller Regel ist eine Klagänderung nicht sachdienlich, wenn die geänderte Klage als unzulässig abgewiesen werden müsste (Eyermann, aaO, § 91 RdNr. 32; Redeker/von Oertzen, aaO, § 91 RdNr. 13; a.A. Kopp/Schenke, aaO, § 91 RdNr. 19 m.w.N.). Für diesen Fall wäre die Zulassung der Klagänderung nicht geeignet, den geltend gemachten Streitstoff zwischen den Beteiligten auszuräumen (BVerwG, Urt. v. 3.7.1987, NJW 1988, 1228).

So liegt der Fall hier. Die Feststellungsklage des Klägers ist unzulässig, da mit ihr ein Begehren auf vorbeugenden Rechtsschutz geltend gemacht wird. Die Nachsicherung um vorbeugenden Rechtsschutz erfordert hingegen das Vorhandensein qualifizierter Rechtsschutzvoraussetzungen. Es muss ein spezielles auf die Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes gerichtetes Rechtsschutzinteresse bestehen. Dieses ist nicht gegeben, wenn es an einer begründeten Besorgnis für die Rechtsstellung des Klägers fehlt (BVerwG, Urt. v. 30.9.1999, DVBl 2000, 636 [637]). An dieser Besorgnis fehlt es hier. Konkret bevorstehende oder bereits eingeleitete Vollstreckungsmaßnahmen gegenüber dem Kläger sind nicht ersichtlich. Zwar kann

sich der Kläger möglicherweise aufgrund eines infolge Zahlungsverzuges fiktiv eingetretenen Widerrufs nicht mehr auf den unter dem 10.5.1999 auf seinen Antrag hin erlassenen Stundungsbescheid zu dem Beitragsbescheid vom 16.10.1998 berufen. Es ist ihm aber ohne weiteres zumutbar, gegenüber etwaig in der Zukunft drohenden Vollstreckungsakten den ihm zur Verfügung stehenden Primärrechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Mit der Möglichkeit zu Widerspruch und ggfs. Anfechtungsklage kann der Kläger effektiven Rechtsschutz gegenüber etwaigen Vollstreckungsmaßnahmen erlangen. Erforderlichenfalls kann er zudem Eilrechtsschutz nach § 80 Abs. 4 und Abs. 5 VwGO in Anspruch nehmen. Fehlt es damit an einem speziellen Rechtsschutzinteresse für die Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes, kann die Klageänderung hier mangels Sachdienlichkeit nicht zugelassen werden.

III. Der Antrag auf Verpflichtung des Beklagten zur Rückzahlung der vom Kläger auf den Beitragsbescheid geleisteten Beträge ist mangels ersichtlicher Rechtsgrundlage selbst für den Fall einer unterstellten zulässigen Klageänderung i.S.v. § 91 VwGO ohne Erfolg. Der zwar rechtswidrige, hingegen nicht nichtige, Beitragsbescheid steht der begehrten Verpflichtung zur Rückzahlung geleisteter Beträge entgegen. Der Beitragsbescheid bildet - nach wie vor - den Rechtsgrund für die Zahlungen des Klägers und das Behaltendürfen dieser Leistungen durch den Beklagten. Dies folgt aus dem Umstand, dass es sich bei dem Beitragsbescheid des Beklagten um einen - bis heute - wirksamen Verwaltungsakt i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) SächsKAG i.V.m. § 124 Abs. 1 und 2 AO handelt.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 3 Abs. 1 Nr. 3 b) SächsKAG i.V.m. § 124 Abs. 2 AO, demzufolge die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes auch für den Fall fehlender Aufhebung oder Befristung enden kann, falls der Verwaltungsakt „auf andere Weise erledigt ist“. Dies setzt voraus, dass der Verwaltungsakt seine regelnde Wirkung verloren und sich seine Rechtswirkungen erschöpft haben (vgl. nur Stelkens/Bonk/Sachs, aaO, § 43 RdNr. 191; Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., 1999, § 43 RdNr. 26 - jeweils zur Parallelvorschrift des § 43 Abs. 2 VwVfG). Hiervon kann ungeachtet des Umstandes, dass der Beklagte endgültig nicht wirksam entstanden sein dürfte, da seine Neugründung nach dem ersichtlichen Stand der Dinge nicht mehr zu erwarten ist, keine Rede sein. Denn der Beitragsbescheid des Beklagten regelt nach wie vor, dass der durch ihn abgerechnete Vorteil in Gestalt der verschafften Anschlussmöglichkeit an die öffentliche Einrichtung einer erneuten Beitragserhebung entgegen steht.

IV. Letztlich muss auch der Antrag, den Beklagten zu verpflichten über den Antrag des Klägers vom 5.9.1999 und 25.10.1999 auf Erlass einer Rücknahme-/Rückzahlungsentscheidung - unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts - zu entscheiden, ohne Erfolg bleiben.

Nach den vorgenannten Maßstäben kann die in diesem erstmals in der Berufungsinstanz geltend gemachten Antrag liegende Klagänderung (§ 91 VwGO) - welcher die übrigen Beteiligten widersprochen haben - mangels Sachdienlichkeit kein Erfolg beschieden sein, da auch dieser Antrag unzulässig ist. Es kann schon nicht festgestellt werden, dass der Kläger mit seinen Schreiben vom 5.9.1999 und 25.10.1999 einen solchen Antrag gestellt hat. Fehlt es bereits an einer entsprechenden Antragstellung, kann ein gerichtlicher Anspruch zur Bescheidung mangels durchgeführten und auch nach Maßgabe von § 75 VwGO nicht entbehrlichem Vorverfahrens nicht beansprucht werden. Dem Kläger kann in Ansehung der in Bezug genommenen Schreiben nicht in seiner Auffassung gefolgt werden, mit ihnen habe er „einen Anspruch auf Wiederaufgreifen des Verfahrens gemäß § 51 VwVfG bzw. §§ 172, 173 AO“ gegenüber dem Beklagten geltend gemacht.

Mit seinem Schreiben vom 5.9.1999 hat sich der Kläger gegenüber dem Beklagten auf eine Pressemitteilung vom 27.8.1999 und „die nun vorliegende erste Entscheidung des OVG“ bezogen und den Beklagten aufgefordert „die bisherigen unter Vorbehalt gezahlten Summen von insgesamt 842,- DM sofort an mich zurückzuzahlen“. Hieran anknüpfend führte der Kläger mit Schreiben vom 25.10.1999 gegenüber dem Beklagten aus, dass nach einer Pressemitteilung vom 2./3.10.1999 das Verwaltungsgericht Dresden entschieden habe, dass alle Bescheide nichtig seien und alle gezahlten Beiträge zurückzuzahlen wären. Aufgrund dieser Pressemitteilung seien seine Zahlungen ohne Rechtsgrund erfolgt, weshalb er zu einer Rückzahlung binnen zwei Wochen aufforderte. Damit hat der Kläger ersichtlich mit diesen Schreiben sein nachfolgend dann mit der Klage geltend gemachtes Begehren formuliert. D.h. unter Hinweis auf die Nichtigkeit der Beitragsbescheide die Rückzahlung der von ihm gezahlten Beiträge geltend gemacht. Ein Antrag auf Erlass einer Entscheidung über die Rücknahme der Beitragsbescheide/die Rückzahlung der gezahlten Beiträge kann in diesen Schreiben nicht gesehen werden.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 162 Abs. 3 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind für erstattungsfähig zu erklären, da sie sich infolge eigener Antragstellung selbst einem Kostenrisiko ausgesetzt hat (§ 154 Abs. 3 VwGO).

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 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, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt 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, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

gez.:

Raden

Kober

Göhler

Beschluss

vom 30. April 2002

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 4.000,- € festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 25 Abs. 2, 13 Abs. 2 Gerichtskostengesetz - GKG -. Die Nichtigkeitsfeststellungs- wie auch Rücknahme-/Rückzahlungsbegehren werden hierbei über den festgesetzten Beitrag erfasst. Hinzuziehen ist angesichts der nicht näher bezifferten Begleichung des vorliegend in Rede stehenden Beitrags ein knappes Viertel des festgesetzten Beitrags zur Erfassung des wirtschaftlichen Interesses an der Feststellung einer unzulässigen Vollstreckung aus dem Bescheid vom 16.10.1998 (s. Ziff. I. 8. Satz 1 Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

gez.:

Raden

Kober

Göhler