

Az.: 5 B 310/03



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der F. GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer

- Klägerin -
- Berufungsbeklagte -

gegen

den Abwasserzweckverband Würschnitztal
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden
Hauptstraße 77, 09221 Neukirchen

- Beklagter -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. H. & M.

wegen

Abwassergebühr

hat der 5. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Raden, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Schaffarzik aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 5. November 2003

am 5. November 2003

für Recht erkannt:

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 23. Mai 2002 - 1 K 486/00 - wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Erhebung einer Abwassergebühr.

Im Jahr 1993 vereinbarten die damaligen Gemeinden N. , K. , J. und L. die Verbandssatzung des Abwasserzweckverbands „Würschnitztal“ - VS -. Die Genehmigung der Verbandssatzung durch das Regierungspräsidium Chemnitz vom 12.10.1993 wurde im Sächsischen Amtsblatt (SächsABl.) vom 18.11.1993 bekannt gemacht. Die Verbandssatzung als solche wurde im Amtsblatt des Landkreises Chemnitz vom Dezember 1993 und im Amtsblatt des Landkreises Stollberg vom Dezember 1993 (bis einschließlich § 15 Abs. 1 VS) und vom Januar 1994 (ab § 15 Abs. 2 VS) öffentlich bekannt gemacht. Die Verbandssatzung lautet auszugsweise:

„§ 5

Zusammensetzung und Einberufung der Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung besteht aus je vier Vertretern der Verbandsmitglieder.

(2) Jedes Verbandsmitglied hat je angefangene dreitausend Einwohner eine Stimme. Die Stimmen sind nur einheitlich (unteilbar) abzugeben.

(3) ...

...

§ 15

Verbandsumlagen

(1) Soweit die Erfüllung der Aufgaben des Verbandes und seine Verbindlichkeiten sowie eine ordnungsgemäße Haushaltsführung es erfordern und die Einnahmen aus Beiträgen, Gebühren und Zuschüssen hierfür nicht ausreichen, kann von den Verbandsmitgliedern eine Umlage erhoben werden.

(2) Die Höhe der Umlagen ist für jedes Haushaltsjahr in der Haushaltssatzung festzusetzen; sie soll getrennt für Vermögenshaushalt und Verwaltungshaushalt festgelegt werden. Sie errechnet sich aus den ebenfalls in der jährlich in der Haushaltssatzung festzustellenden Einwohnergleichwerten im Verbandsgebiet.

(3) ...

...“

Die Klägerin ist Eigentümerin eines Grundstücks im Verbandsgebiet, von dem das Abwasser in einen nicht an ein Klärwerk angeschlossenen Kanal eingeleitet wird. Mit Bescheid vom 13.4.1999 setzte der Abwasserzweckverband „Würschnitztal“ die Abwassergebühr für das Jahr 1998 auf 712,49 DM fest. Den Widerspruch der Klägerin wies das Landratsamt Stollberg mit am 23.2.2000 zugestelltem Widerspruchsbescheid vom 21.2.2000 zurück.

Das Verwaltungsgericht gab der am 23.3.2000 erhobenen Klage mit Urteil vom 23.5.2002 statt und führte zur Begründung aus, die Satzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung des Abwasserzweckverbands „Würschnitztal“ vom 24.2.1994 mit den später ergangenen Änderungssatzungen sei nichtig, weil der Verband nicht wirksam entstanden sei und daher keine Satzungshoheit habe. Die Verbandssatzung entspreche nicht den Vorgaben des § 11 Abs. 2 Nr. 5 in Verbindung mit § 48 Satz 2 (= Satz 3 n.F.) SächsKomZG, weil die Verbandsmitglieder aus ihr den Maßstab für ihren Beitrag zur Deckung des Finanzbedarfs des Verbands nicht ersehen könnten. Es fehle an einer Bestimmung zur Höhe oder an einer Definition der nach § 15 Abs. 2 Satz 2 VS für die Verbandsumlage maßgebenden jeweiligen Einwohnergleichwerte. Die Verbandssatzung erfülle auch nicht die Anforderungen nach § 11 Abs. 2 Nr. 4 in Verbindung mit § 48 Satz 2 SächsKomZG über die Bestimmung der Verfassung und der Verwaltung des Verbands. § 5 Abs. 2 Satz 1 VS sei hinsichtlich der

Stimmenverteilung in der Verbandsversammlung zu unbestimmt, weil er keinen Stichtag für die Ermittlung der insoweit maßgebenden Einwohnerzahlen der Verbandsmitglieder angebe. Die Verbandssatzung müsse jedoch eine solche Angabe enthalten, da es zu Schwankungen der Einwohnerzahlen kommen könne und grundsätzlich unterschiedliche Zeitpunkte - etwa die Entstehung des Verbands, der Tag der Abstimmung oder jährlich wiederkehrende Stichtage - in Betracht kämen. Diese Gründungsmängel seien nicht geheilt worden. Die Heilungsregelung in Art. 2 des Gesetzes zur Ordnung der Rechtsverhältnisse der Verwaltungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände im Freistaat Sachsen vom 15.1.1998 (SächsGVBl. S. 2) greife nicht ein, weil sie nur Verfahrens- und Formfehler, nicht aber die hier vorliegenden materiellen Mängel erfasse. Das Gesetz zur Erleichterung der Sicherheitsneugründung von Zweckverbänden - Sicherheitsneugründungsgesetz (SiGrG) - (= Art. 1 des Gesetzes zur Erleichterung der Sicherheitsneugründung von Zweckverbänden und zur Änderung des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit) vom 18.4.2002 (SächsGVBl. S. 140) gelte lediglich für nach seinem In-Kraft-Treten erfolgende Verbands(neu)gründungen.

Ende 2002 erfolgte unter Bezugnahme auf das Gesetz vom 18.4.2002 eine Sicherheitsneugründung des Verbands. Die Verbandsversammlung beschloss am 11.9.2002 die Verbandssatzung und am 2.12.2002 eine neue Abwassersatzung. Die Satzungen wurden am 7.12.2002 in der „Freien Presse“ öffentlich bekannt gemacht. Der neu gegründete Verband führt den Namen Abwasserzweckverband Würschnitztal (ohne Anführungsstriche).

Der Senat hat mit Beschluss vom 22.4.2003 (5 B 657/02) die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zugelassen.

Die Klägerin trägt vor, die Gebührenkalkulation sei mit Fehlern behaftet, die zu einer Überhöhung der Gebühren um 130 % bzw. 69 % führten.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 23.5.2002 - 1 K 486/00 - abzuändern und die Klage abzuweisen.

Er trägt vor, die ursprüngliche Verbandsgründung sei nicht fehlerhaft gewesen. Die Regelung in § 15 Abs. 2 Satz 2 VS genüge den Bestimmtheitsanforderungen, weil sich die jeweiligen Einwohnergleichwerte, die einen zulässigen Umlagemaßstab bildeten, aus den jährlich vorzunehmenden Feststellungen in der Haushaltssatzung ergäben. Die Verbandssatzung selbst müsse nicht notwendigerweise ein entsprechendes Verzeichnis oder abstrakte Vorgaben zur Berechnung der Einwohnergleichwerte und erst recht keine betragsmäßige Ausweisung der Umlagebeträge enthalten. Die Verbandsmitglieder seien im Übrigen hinsichtlich der Bestimmtheit des Umlagemaßstabs nicht schutzwürdig, weil die Regelung in § 15 Abs. 2 Satz 2 VS gerade ihrem Willen entsprochen habe und die auf sie zukommende Belastung angesichts der geringen Zahl der Verbandsmitglieder und der relativ geringen Einwohnerzahl überschaubar gewesen sei. Auch die Regelung über die Stimmengewichtung in § 5 Abs. 2 Satz 1 VS lasse sich unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit nicht beanstanden. Nach allgemeinen Auslegungsregeln sei auf die aktuellen Einwohnerzahlen des Statistischen Landesamts im Zeitpunkt der jeweiligen Abstimmung abzustellen. Im Hinblick auf § 6 Abs. 2 SiGrG, der eine Heilungsfunktion habe, sei das Urteil des Verwaltungsgerichts jedenfalls aufgrund der Sicherheitsneugründung aufzuheben.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Verwaltungsvorgänge, die Akte des Verwaltungsgerichts und die Verfahrensakten im Berufungs- und Zulassungsverfahren verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

A. Richtiger Beklagter ist nach Ende 2002 erfolgter Sicherheitsneugründung der Abwasserzweckverband Würschnitztal (ohne Anführungsstriche). Dieser gilt nach § 6 Abs. 1 Satz 1 SiGrG als Rechtsnachfolger des bisherigen Verbands.

B. Die Berufung des Beklagten ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben. Der Abwassergebührenbescheid des Abwasserzweckverbands „Würschnitztal“ vom 13.4.1999 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landratsamts Stollberg vom 21.2.2000 ist rechtswidrig, weil die Verbandsgründung im Jahr 1993 mit Fehlern behaftet war und der Verband daher nicht wirksam entstanden ist; eine Heilung der Gründungsmängel zu einem späteren Zeitpunkt ist nicht eingetreten.

I. Der Bescheid ist bereits formell rechtswidrig. Mangels wirksamer Gründung fehlte dem Abwasserzweckverband „Würschnitztal“ die sachliche Zuständigkeit für seinen Erlass. Ein nicht wirksam entstandener Zweckverband kann keine Gebührenverwaltungszuständigkeit, d.h. keine Zuständigkeit für die Festsetzung einer Gebühr durch Verwaltungsakt haben. Die Gründungsmängel führen darüber hinaus zur materiellen Rechtswidrigkeit des Bescheids, weil dem nicht wirksam entstandenen Zweckverband auch die von ihm mit dem Bescheid in Anspruch genommene Gebührenertragsberechtigung nicht zustehen konnte. Sowohl die Gebührenverwaltungszuständigkeit als auch die Gebührenertragszuständigkeit (vgl. zu der betreffenden Unterscheidung SächsOVG, Beschl. v. 22.9.2003 - 5 BS 255/03 -) lagen weiterhin bei dem vermeintlichen „Verbandsmitglied“, hier der Gemeinde N. .

1. Die Gründung des Verbands war fehlerhaft, weil die ursprüngliche Verbandssatzung keine gültige Bestimmung über den Umlagemaßstab im Sinne von § 11 Abs. 2 Nr. 5 in Verbindung mit § 48 Satz 2 (= Satz 3 n.F.) SächsKomZG enthielt. Das Sächsische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit ist auf die Verbandssatzung anwendbar, die nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes genehmigt und öffentlich bekannt gemacht wurde. Die Gemeinderäte der künftigen Verbandsmitglieder müssen bei ihrer Beschlussfassung über die Verbandssatzung Klarheit über die auf sie zukommenden finanziellen Belastungen haben. Das setzt bei einer Bemessung der Umlage nach dem Verhältnis der Einwohnergleichwerte voraus, dass diese vollständig bezogen auf die einzelnen Mitgliedsgemeinden angegeben und diese Angaben dem Entwurf der Verbandssatzung, der den Gegenstand der Beschlussfassung der Gemeinderäte über die Gründung bildet, beigelegt sind (vgl. zu § 61 Abs. 2 KommVerf SächsOVG, NK-Urt. v. 15.2.2000, JbSächsOVG 8, 94 [99 f.]). Dieses Erfordernis gilt nicht nur hinsichtlich der relativ zurückhaltenden Gründungsanforderungen des § 61 Abs. 2 KommVerf, sondern erst recht für § 11 Abs. 2 Nr. 5 SächsKomZG. Es genügt daher nicht, wenn erst der Verband nach Aufnahme seiner Tätigkeit die Einwohnergleichwerte in seiner Haushaltssatzung feststellt, wie es in § 15 Abs. 2 Satz 2 VS geregelt ist. Vielmehr muss für die Gemeinden im Zeitpunkt der Beschlussfassung der Gemeinderäte über die Gründung des Zweckverbands vorhersehbar sein, in welchem Umfang sie zur Finanzierung seiner Tätigkeit herangezogen werden können (vgl. SächsOVG, NK-Urt. v. 15.2.2000, aaO). Ohne eine Auflistung der auf die einzelnen Gemeinden entfallenden Einwohnergleichwerte ist eine entsprechende Beurteilung jedoch nicht möglich. Es kann den Gemeinderäten nicht angesonnen werden, sich in Bezug auf die für die Ermittlung der Einwohnergleichwerte -

insbesondere in den anderen Gemeinden - maßgebenden tatsächlichen Verhältnisse ohne konkrete Berechnung ein eigenes Bild zu machen und die Werte frei zu schätzen. Spätere Feststellungen der jeweiligen Einwohnergleichwerte in der Haushaltssatzung des Verbands nach Durchführung einer konkreten Ermittlung vermögen die gebotene vorherige umfassende Aufstellung nicht zu ersetzen. Denn entscheidend ist nicht, ob die später ermittelten Zahlen richtig sind, sondern ob die Gemeinderäte bei ihrer Beschlussfassung über die notwendigen verlässlichen Grundlagen für ihre Entscheidungsfindung verfügen. Der Einwand des Beklagten, die finanzielle Belastung der Mitglieder müsse nicht betragsmäßig ausgewiesen sein, führt nicht weiter. Denn die betreffende Aussage trifft nur hinsichtlich der konkreten Höhe der jeweiligen Umlage als solcher zu (vgl. SächsOVG, NK-Urt. v. 9.9.1998, JbSächsOVG 6, 242 [248]). Die Grundlagen für die Verteilung des mit der Umlage zu deckenden Aufwands auf die Mitglieder müssen indes schon bei der Beschlussfassung über die Gründung des Zweckverbands festliegen (vgl. auch SächsOVG, Beschl. v. 5.5.2003 - 5 BS 19/01 -).

Auch das Vorbringen des Beklagten, die Verbandsmitglieder seien nicht schutzwürdig gewesen, zumal die Lage angesichts ihrer geringen Zahl und der geringen Einwohnerzahl überschaubar gewesen sei, greift nicht durch. Zum einen sind als Umlagemaßstab gerade nicht die Einwohnerzahlen, sondern die Einwohnergleichwerte gewählt worden, die von dem Ausmaß der Verschmutzung je nach den einzelnen Gewerbebetrieben abhängig sind und insoweit gegenüber den Einwohnerzahlen eine erhebliche Verschiebung des Schlüssels mit sich bringen können. Zum anderen hat sich der Gesetzgeber dafür entschieden, unabhängig davon, ob die künftigen Verbandsmitglieder dies im Einzelfall für nötig halten, gewisse Gründungsanforderungen zu normieren. Darin liegt kein übermäßiger Eingriff in deren Selbstverwaltungsrecht. Der Beklagte hat in dieser Richtung auch nichts vorgetragen.

2. Ein weiterer Gründungsmangel folgt daraus, dass die Verbandssatzung die Anforderungen des § 11 Abs. 2 Nr. 4 in Verbindung mit § 48 Satz 2 SächsKomZG nicht erfüllt. Zu der danach erforderlichen Bestimmung der Verfassung eines Zweckverbands und des Geschäftsgangs seiner Organe gehören Regelungen über die Beschlussfassung und gegebenenfalls über ein mehrfaches Stimmrecht (vgl. § 52 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG). In letzterer Hinsicht muss die Regelung so klar sein, dass bei jeder Beschlussfassung feststeht, welches Verbandsmitglied wieviele Stimmen hat. § 5 Abs. 2 Satz 1 VS, nach dem jedes Verbandsmitglied je angefangene 3.000 Einwohner eine Stimme hat, entspricht dieser

Vorgabe nicht, weil er eine offene, mit der Einwohnerzahl an einen potentiell schwankenden Faktor anknüpfende Regelung über das mehrfache Stimmrecht trifft und nichts darüber bestimmt, wie diese zu konkretisieren ist. Diese Frage konnte angesichts der Lage des Verbandsgebiets in unmittelbarer Nähe einer Großstadt (Chemnitz) und der dadurch bedingten Möglichkeit eines Zuzugs von Personen etwa in Bezug auf das Verbandsmitglied J. (am 30.6.1993 2.669 Einwohner, am 31.12.1993 2.722 Einwohner) durchaus praktisch relevant werden; daher kann dahinstehen, ob für denkbare Schwankungen mit der Folge von Über- oder Unterschreitungen der Grenze von 3.000 Einwohnern bzw. eines Vielfachen von 3.000 Einwohnern überhaupt eine Betrachtung der konkreten Situation anzustellen ist.

Der Rückgriff auf § 125 Satz 1 SächsGemO, der die vom Statistischen Landesamt zum 30.6. des Vorjahres fortgeschriebene Einwohnerzahl für maßgebend erklärt, scheitert daran, dass er nur auf gesetzliche Vorschriften über die Einwohnerzahl anwendbar ist. Nach der gewöhnlichen Bedeutung und dem Sprachgebrauch der Sächsischen Gemeindeordnung (vgl. z.B. § 4 Abs. 1) sind mit dem Begriff der gesetzlichen Vorschriften regelmäßig Gesetzesnormen im formellen Sinn gemeint; zumindest schließt er nicht auch Satzungen ein. Der kommunale Satzungsgeber ist daher an § 125 Satz 1 SächsGemO nicht gebunden. Er kann auch eine anderweitige Konkretisierung wählen. Will er § 125 Satz 1 SächsGemO für sich gelten lassen, muss er auf jene Bestimmung verweisen (wie es jetzt in § 5 Abs. 2 Satz 1 der neuen Verbandssatzung des Beklagten vom 11.9.2002 geschehen ist); von selbst gilt sie nicht. Dass § 125 Satz 1 SächsGemO nicht etwa einen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellt, wird aus dem Vorbringen des Beklagten selbst deutlich: Er meint, es müssten grundsätzlich die aktuellen Zahlen des Statistischen Landesamts zugrunde gelegt werden. Danach aber wären noch im 2. Jahreshalbjahr die Zahlen vom 30.6. des laufenden Jahres und nicht vom 30.6. des Vorjahres heranzuziehen. Es ist Aufgabe der Verbandssatzung, Klarheit über den gewünschten Stichtag herbeizuführen.

II. Die Gründungsmängel sind nicht geheilt worden.

1. Die Heilungsregelung aus Art. 2 des Gesetzes vom 15.1.1998 greift nicht ein, weil sie sich nur auf Verfahrens- und Formverstöße bezieht. § 11 Abs. 2 Nr. 4 und 5 SächsKomZG stellt jedoch materielle Anforderungen an die Verbandsgründung auf (vgl. auch SächsOVG, NK-Urt. v. 15.2.2000, JbSächsOVG 8, 94 [101]).

2. Eine Heilung ist auch durch die Vorschrift des § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG, nach der Verwaltungsakte nicht allein deshalb rechtswidrig sind, weil sie durch den bisherigen Verband erlassen worden sind, weder mit Wirkung für die Vergangenheit noch mit Wirkung für die Zukunft (ab Sicherheitsneugründung) herbeigeführt worden. § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG bezieht sich auf Verwaltungsakte des wirksam gegründeten bisherigen Verbands. Der in der übergreifenden Bestimmung des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SiGrG verwendete Begriff des bisherigen Verbands umfasst auch den wirksam gegründeten Verband. Denn das Sicherheitsneugründungsgesetz fordert die Sicherheitsneugründung eines Zweckverbands nicht nur für den Fall, dass die Unwirksamkeit der ursprünglichen Gründung feststeht, sondern (schon) bei erheblichen Zweifeln an der wirksamen Gründung (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SiGrG) und somit unabhängig davon, ob sich später herausstellen sollte, dass die Zweifel nicht berechtigt waren, d.h. die ursprüngliche Gründung wirksam war. Auch dann finden die Regelungen des Sicherheitsneugründungsgesetzes Anwendung (vgl. auch LT-Drucks. 3/3903, S. 7 f.). Bei § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG beschränkt das Gesetz sich auf diese Fallgestaltung. Dessen Aussage über die mangelnde Rechtswidrigkeit durch den bisherigen Verband erlassener Verwaltungsakte gilt nicht für fehlerhaft gegründete Verbände und entfaltet daher keine Heilungswirkung.

a) Der Vorschrift des § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG kann nach den Regeln philologischer, systematischer und teleologischer Gesetzesauslegung die Funktion einer (rück- oder auch nur vorwirkenden) Heilung hinsichtlich der Verwaltungsakte eines fehlerhaft gegründeten Verbands nicht beigelegt werden. Das Sicherheitsneugründungsgesetz verfolgt nicht das Konzept einer Heilung von Gründungsmängeln. Es ist schon nach seiner Bezeichnung im Gegensatz zur Heilungsregelung in Art. 2 des Gesetzes vom 15.1.1998 kein - zweites - Heilungsgesetz. Zudem spricht es weder im Text noch in den Überschriften seiner Einzelschriften von einer Heilung. Sein Ansatz besteht vielmehr darin, die Frage nach Mängeln der ursprünglichen Gründung offen zu lassen und lediglich für die Zukunft die Tätigkeit des nach Maßgabe seiner Bestimmungen neu zu gründenden Verbands auf eine sichere Grundlage zu stellen.

Das ergibt im Einzelnen die Analyse des Begriffs der Sicherheitsneugründung. Es handelt sich zum einen um eine „*Sicherheits*“-Neugründung; sie ist im Hinblick auf die Zweifel an der Wirksamkeit der Verbandsgründung „sicherheitshalber“ vorzunehmen, ohne dass zuvor

abschließend zu klären wäre, ob wirklich Gründungsmängel vorlagen. Hängt somit die Pflicht zur Durchführung einer Sicherheitsneugründung aus der Sicht des Gesetzgebers nicht von einer definitiven Entscheidung dieser Frage ab, so scheidet auch die Annahme aus, er wolle Gründungsmängel einer Heilung zuführen. Wenn in Bezug auf das Vorliegen von Gründungsmängeln die vergangene Situation auf sich beruhen soll, gilt dies aus Gründen der Folgerichtigkeit auch für eine etwaige Heilung solcher Mängel. Dementsprechend knüpft das Sicherheitsneugründungsgesetz in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 für das Erfordernis der Sicherheitsneugründung an die Zweifel hinsichtlich der wirksamen Gründung des ursprünglichen Verbands an, ohne jedoch diese Zweifel durch authentische Regelung an dieser oder an anderer Stelle im Gesetz zu beseitigen (so auch LT-Drucks. 3/3903, S. 18).

Zum anderen geht es dem Gesetzgeber um eine Sicherheits-*„Neugründung“*. Diese ist auf Bildung eines neuen Verbands gerichtet, der dazu berufen ist, künftig die Aufgaben des bisherigen Verbands wahrzunehmen. Damit sollen die etwaigen Mängel der Gründung des bisherigen Verbands indes gerade nicht geheilt werden. Denn wäre das Anliegen des Gesetzgebers in einer solchen Heilung zu sehen, würde es der Gründung eines neuen Verbands gar nicht bedürfen. Es hätte genügt, durch unmittelbare gesetzliche Anordnung allfällige inhaltliche Gründungsmängel für unbeachtlich zu erklären und derart der auf formelle Gründungsfehler bezogenen Heilungsregelung vom 15.1.1998 eine weitere, materielle Fehler betreffende Heilungsregelung an die Seite zu stellen. Dann könnte der bisherige Verband aufgrund der (vorsorglichen) Heilung auch dieser Gründungsmängel ohne weiteres seine Tätigkeit fortsetzen, ohne dass es zu einer Beendigung seiner Tätigkeit mit einer entsprechenden Zäsur käme. Das Sicherheitsneugründungsgesetz hat demgegenüber einen Neubeginn der Tätigkeit eines - diesmal wirksam - neu gegründeten Verbands zum Ziel. In der legislativen Entscheidung für die Durchführung einer Sicherheitsneugründung liegt mithin zugleich eine Entscheidung gegen die - inhaltlich erheblich weiterreichende - Alternative einer Heilung von Gründungsmängeln. Das Modell der Verbandsneugründung und das - vom Gesetzgeber nicht realisierte - Modell der Heilung von Gründungsmängeln des bisherigen - seine Tätigkeit fortsetzenden - Verbands sind somit sachlich disparat. Die Bedeutung des Konzepts der Sicherheitsneugründung bringt auch § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SiGrG klar zum Ausdruck: Die Sicherheitsneugründung ist die „bestätigende Gründung“ - d.h. eine Bestätigung des ursprünglichen tatsächlichen Gründungswillens durch Neugründung -, nicht aber eine schlichte Bestätigung der ursprünglichen Gründung. Sie hat daher keine

Heilung der ursprünglichen Gründungsmängel zur Folge und wirkt demnach auch nur in die Zukunft.

Zu diesem Befund führt im Übrigen eine die entstehungsgeschichtlichen Materialien einbeziehende genetische Gesetzesauslegung. Nach der Begründung zu dem von der Staatsregierung in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf bezweckt das Sicherheitsneugründungsgesetz allein, „für die Zukunft“ sicherzustellen, dass eine wirksam gegründete Körperschaft des öffentlichen Rechts die Verbandsaufgaben wahrnimmt. Die gesetzliche Intention ist „nicht die rückwirkende Wiederholung des ursprünglichen Gründungsakts“; die Sicherheitsneugründung wirkt „allein in die Zukunft“ (LT-Drucks. 3/3903, S. 6). Das Gesetz soll eine rechtliche Basis für Neugründungen schaffen und durch die Normierung einer mit rechtsaufsichtlichen Mitteln durchsetzbaren entsprechenden Pflicht denkbaren Widerständen der bisherigen Verbandsmitglieder gegen eine Sicherheitsneugründung begegnen (LT-Drucks. 3/3903, Vorblatt, A.).

Von einer Heilung von Gründungsmängeln als Ziel des Gesetzes ist in der Begründung indes nicht die Rede. Diese distanziert sich vielmehr ausdrücklich von jenem Konzept, das der Sächsische Städte- und Gemeindetag in Form eines Vorschlags über eine „Heilung der Verbände“ unmittelbar durch ein „Zweckverbandsbestätigungsgesetz“ unterbreitet hatte. Jener Anregung wird in der Begründung entgegengehalten, dass dann die Gründungsmängel bezogen auf die jeweiligen Verbände konkret ermittelt werden müssten, sich das Gesetzgebungsverfahren beträchtlich verzögern und eine unmittelbare Gründung durch Gesetz den Grundsatz der kommunalen Eigenverantwortung verletzen würde (LT-Drucks. 3/3903, S. 4 f.; vgl. auch Staatsminister Hardraht, 2. und 3. Lesung des Gesetzentwurfs, PIPr 3/60, S. 4167). Wie diese Bedenken gegen eine gesetzliche Heilung materieller Gründungsmängel zu bewerten sind - bei der formelle Gründungsfehler betreffenden Heilungsregelung vom 15.1.1998 sah der Gesetzgeber eine unmittelbare gesetzliche Anordnung ohne Betrachtung der einzelnen Verbände noch als unproblematisch an -, kann hier dahinstehen. Entscheidend ist allein, dass der Gesetzgeber hinsichtlich materieller Gründungsmängel das Konzept der Heilung zugunsten einer ausschließlich in die Zukunft weisenden Sicherheitsneugründung verworfen hat. Soweit in der 2. und 3. Lesung des Gesetzentwurfs im Landtag mitunter die Begriffe der Heilung bzw. eines zweiten Heilungsgesetzes fielen (Abg. Bandmann (CDU), PIPr 3/60, S. 4160, Abg. Wehnert (SPD), PIPr 3/60, S. 4164, Staatsminister Hardraht, PIPr 3/60, S. 4167), sind diese Formulierungen

mangels Abgrenzung von dem eingehend für das - abweichende - Konzept der Sicherheitsneugründung plädierenden Begründung des Gesetzentwurfs nur dahin zu verstehen, dass es mit der Sicherheitsneugründung einen wirksam entstandenen Verband geben wird; der Begriff der Heilung kann daher nur untechnisch gemeint gewesen sein.

Damit steht zugleich fest, dass auch § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG für die von dem Verband erlassenen Verwaltungsakte keine Heilung materieller Gründungsfehler herbeiführen kann. Eine Heilung mit Wirkung für die Vergangenheit ist dabei schon deshalb ausgeschlossen, weil die Sicherheitsneugründung lediglich in die Zukunft gerichtet ist und keine Rückwirkung entfaltet. Zwar mag ein Gesetz sowohl rückwirkende als auch nicht rückwirkende Normen enthalten können. Es ist aber nicht möglich, einer Norm eine Rückwirkung zuzubilligen, wenn sie mit einer generellen Aussage desselben Gesetzes sachlich verknüpft ist, jene aber gerade nur *ex nunc* wirkt. So verhält es sich auch hier: Eine rückwirkende Heilungsfunktion von § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG hätte eine rückwirkende Heilung der Gründungsmängel durch eine Sicherheitsneugründung zur logischen Voraussetzung. Daran fehlt es indes.

Auch eine Heilung *ex nunc* wird durch § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG nicht bewirkt. Der Gedanke, es liege nach der Sicherheitsneugründung nunmehr ein wirksam gegründeter Verband vor, so dass - bezogen auf den Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung - die Gründungsmängel geheilt wären, ist nicht tragfähig. Im Hinblick darauf, dass § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO als Klagegegenstand den ursprünglichen Verwaltungsakt in der Gestalt des Widerspruchsbescheids bezeichnet, ist für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts im Anfechtungsklageverfahren, wenn sich nicht aus dem materiellen Recht etwas anderes ergibt, regelmäßig auf den Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung abzustellen (so im Ergebnis mit z.T. unterschiedlichen Ansatzpunkten die Rspr. des BVerwG; vgl. Beschl. v. 11.1.1991, NVwZ-RR 1991, 236; Urt. v. 3.11.1994, BVerwGE 97, 79 [81 f.]; Beschl. v. 30.4.1996, NVwZ-RR 1997, 132 [133]). Zwar ist es dem Gesetzgeber unbenommen, in den einschlägigen materiellrechtlichen Vorschriften stattdessen den Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung für maßgebend zu erklären (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.11.1981, BVerwGE 64, 218, für die Erschließungsbeitragspflicht). Dafür müssen aber im materiellen Recht greifbare Anhaltspunkte vorliegen, was hier nicht der Fall ist. Denn das Sicherheitsneugründungsgesetz will nach den obigen Ausführungen *generell* keine ursprünglichen Gründungsmängel heilen. Das schließt auch ihre Heilung *ex nunc* für den Zeitraum nach der Sicherheitsneugründung aus. Auf den Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung kann für die Frage der Rechtmäßigkeit eines

Verwaltungsakts zwar auch dann abgehoben werden, wenn sich die entscheidungserheblichen Normen nicht ausdrücklich eine Rückwirkung beimessen. Das gilt aber nicht, wenn sie sich - wie hier - gerade umgekehrt dezidiert einer Rückwirkung und einer Heilung von Gründungsmängeln verschließen. Zudem unterscheidet sich die nachträgliche Erfüllung der Voraussetzungen einer Beitragspflicht als Fall einer Relevanz des Datums der gerichtlichen Entscheidung als Beurteilungszeitpunkt fundamental von der erst geraume Zeit später erfolgenden wirksamen Schaffung einer abgabeberechtigten juristischen Person des öffentlichen Rechts.

Überdies vermag § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG - unabhängig von einem bestimmten Zeitpunkt - nach Gegenstand und Ziel des auf eine Sicherheitsneugründung anstelle einer Heilung von Mängeln der Gründung des ursprünglichen Verbands bezogenen gesetzlichen Regelungswerks Gründungsmängel prinzipiell nicht zu heilen. Der Gesetzgeber kann sich für oder gegen eine Heilung von Gründungsmängeln entscheiden. Entscheidet er sich - wie im Sicherheitsneugründungsgesetz - dagegen, verbietet sich die Annahme, Gründungsmängel seien aber insoweit heilbar, als es um die Verwaltungsakte des fehlerhaft gegründeten Verbands gehe. Eine „relative“ oder „gespaltene“ Heilung von Rechtsfehlern ist der Rechtsordnung fremd. Auch eine „Heilung von Verwaltungsakten“ ohne gleichzeitige Heilung der ihnen anhaftenden Rechtsfehler ist nicht vorstellbar.

Selbst wenn man eine derartige Konstruktion dessen ungeachtet für möglich hielte, führte das nicht zu einem anderen Ergebnis. Hätte der Gesetzgeber mit § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG entgegen der allgemeinen gesetzlichen Zielsetzung ausnahmsweise speziell bei Verwaltungsakten eine Heilung für die Zukunft erreichen wollen, hätte er das mit der gebotenen Eindeutigkeit regeln müssen. Das ist jedoch nicht geschehen. Denn die Aussage, Verwaltungsakte seien nicht rechtswidrig, lässt sich prinzipiell nicht als Heilung oder Unbeachtlichkeitserklärung verstehen. Eine Heilung oder Unbeachtlichkeitserklärung knüpft an einen aufgetretenen Rechtsfehler an und wirkt erst im nachhinein auf einer zweiten gedanklichen Ebene. Die Feststellung mangelnder Rechtswidrigkeit bezieht sich hingegen auf die erste Ebene. Eine solche Erklärung ist entweder richtig oder falsch. Gestaltende Kraft hat sie nicht; dafür wäre eben eine Heilung erforderlich. Letztere kann in § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG auch nicht hineingedeutet werden. Will der Gesetzgeber einen Rechtsakt von einem bestehenden Mangel befreien, darf er darüber keinerlei Zweifel aufkommen lassen. Zur Normenklarheit gehört auch Normenwahrheit (BVerfG, Urt. v. 19.3.2003, NVwZ 2003, 715

[717]). Hinzu kommt, dass § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG mit den Verwaltungsakten des bisherigen Verbands vor allem Gebühren- und Beitragsbescheide betrifft, abgabenrelevante Normen einer extensiven Interpretation oder gar einer substantiellen Erweiterung zu Lasten des Einzelnen indes nicht zugänglich sind (vgl. Gern, Sächsisches Kommunalrecht, 2. Aufl. 2000, RdNr. 1094). Allenfalls könnte die Formulierung, Verwaltungsakte seien nicht rechtswidrig, als Klärung von Zweifelsfällen verstanden werden; das hat der Gesetzgeber aber hier nicht gewollt (vgl. nochmals LT-Drucks. 3/3903, S. 18).

Schließlich würde eine Interpretation des § 6 Abs. 2 SiGrG im Sinne einer Heilungsnorm nicht nur diese Vorschrift zu einem Fremdkörper im System machen, sondern das System insgesamt ad absurdum führen. Denn wenn die Gründungsmängel im Hinblick auf die Verwaltungsakte des Verbands durch Sicherheitsneugründung geheilt werden sollen, wäre im Grunde die Sicherheitsneugründung überflüssig. Es hätte völlig ausgereicht, eine allgemeine Heilungsregelung in Bezug auf die vom Verband erlassenen Rechtsakte zu schaffen und auf das Konzept der Sicherheitsneugründung zu verzichten.

b) Das gewonnene Ergebnis wird durch die Betrachtung des engeren Regelungszusammenhangs innerhalb des § 6 SiGrG zusätzlich gestützt. § 6 Abs. 1 SiGrG dient der Überleitung von Rechten und Pflichten vom bisherigen auf den durch Sicherheitsneugründung entstandenen neuen Zweckverband. Das gilt allerdings nur, soweit eine solche Überleitung rechtlich möglich ist. Eine nachträgliche Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des bisherigen Verbands nimmt § 6 Abs. 1 SiGrG demgegenüber nicht vor: Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 SiGrG „gilt“ der neue Zweckverband als Rechtsnachfolger des bisherigen Verbands. Diese eine Fiktion enthaltende Formulierung ist mit Bedacht gewählt worden, weil bei einer fehlerhaften Verbandsgründung keine juristische Person entstanden ist, so dass es keinen Rechtsvorgänger gab (so ausdrücklich LT-Drucks. 3/3903, S. 18). Deshalb ist auch in § 6 Abs. 1 Satz 2 SiGrG folgerichtig von Rechten und Pflichten einschließlich bestehender Dienst- und Arbeitsverhältnisse die Rede, die „im Namen des bisherigen Verbands“ - und nicht „durch“ den bisherigen Verband - begründet worden sind. Denn ein nicht wirksam gegründeter Verband konnte kein ihm zuzuordnendes Rechtsverhältnis schaffen. „Im Namen“ des nicht wirksam gegründeten Verbands können aber Rechte oder Pflichten begründet worden sein. Das hängt bei von ihm erlassenen Verwaltungsakten damit zusammen, dass diese im Hinblick auf die fehlerhafte Gründung nur einfach rechtswidrig, aber nicht nichtig (§ 125 AO in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 3 b SächsKAG) sind. Gründungsmängel schlagen

nicht auf die Gültigkeit der Verwaltungsakte durch. Insoweit gilt ein Grundsatz der Abstraktion der Wirksamkeitsebenen der Gründung des Verbands und der von ihm erlassenen Verwaltungsakte. Wenn Letztere nicht angegriffen werden - was bei der Begründung von Dienstverhältnissen regelmäßig und bei Abgabebescheiden überwiegend der Fall sein wird -, können sie bestandskräftig werden (vgl. SächsOVG, Urt. v. 30.4.2002, JbSächsOVG 10, 116). § 6 Abs. 1 Satz 2 SiGrG, nach dem der neue Zweckverband in die im Namen des bisherigen Verbands begründeten Rechte und Pflichten einschließlich bestehender Dienst- und Arbeitsverhältnisse eintritt, hat mithin die Funktion, die wirksamen Rechtsakte des nicht wirksam gegründeten Verbands für den sicherheitsneugegründeten Verband zu „retten“, d.h. den betreffenden überleitungsfähigen Rechten und Pflichten ein Zuordnungssubjekt zu verschaffen, an dem es zuvor fehlte. Insoweit tritt dann eine Rechtsnachfolge nach § 6 Abs. 1 Satz 1 SiGrG ein. Das kann aber nur für wirksam begründete Rechte und Pflichten gelten, denn andernfalls kann im Rechtssinne nicht von „begründeten“ Rechten und Pflichten oder von „bestehenden“ Dienst- oder Arbeitsverhältnissen gesprochen werden. Eine Fiktion nach Art des § 6 Abs. 1 Satz 1 SiGrG enthält § 6 Abs. 1 Satz 2 SiGrG nicht, so dass der neue Verband auch nur in wirklich begründete Rechte und Pflichten eintreten kann. Ist eine solche Situation nicht gegeben, weil der Verwaltungsakt rechtzeitig angegriffen worden ist, gibt es hingegen keine übergehenden Rechte oder Pflichten.

Diese Erwägungen gelten auch bei § 6 Abs. 2 SiGrG. Mit seiner Feststellung, die Verwaltungsakte des bisherigen Verbands seien nicht nichtig (§ 6 Abs. 2 Var. 2 SiGrG), trägt er für nicht wirksam gegründete Verbände dem vorerwähnten Abstraktionsprinzip Rechnung; bei wirksam gegründeten Verbänden ist ohnehin kein Nichtigkeitsgrund gegeben. Mit der Feststellung, die Verwaltungsakte seien nicht allein deshalb rechtswidrig, weil sie durch den bisherigen Verband erlassen worden sind (§ 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG), sollen nur diejenigen Verwaltungsakte auf den neuen Verband übergeleitet werden, die nicht wegen eines Gründungsmangels fehlerhaft sind. Wie § 6 Abs. 1 SiGrG dient § 6 Abs. 2 SiGrG (nur) der Kontinuitätssicherung, d.h. der Überleitung der bisherigen Rechtslage auf den neuen Verband im Rahmen des rechtlich Möglichen. Es fehlt an jeglichen Anzeichen dafür, dass er darüber hinaus die Rechtslage in Bezug auf die frühere Tätigkeit des unwirksam gegründeten Verbands grundlegend ändern, also hier etwa aus rechtswidrigen rechtmäßige Verwaltungsakte machen und derart die Erfolgsaussichten insoweit anhängiger Rechtsbehelfe umkehren will. Vielmehr geht es ihm um die Klarstellung, dass der „bisherige Verband“ auch ein wirksam gegründeter Verband sein kann und damit dessen Verwaltungsakte nicht a priori

rechtswidrig sind. Das folgt überdies daraus, dass auch die Normvariante der mangelnden Nichtigkeit außer der Überleitungsfunktion nur deklaratorische Bedeutung hat; dann muss es sich bei der Variante der mangelnden Rechtswidrigkeit aus Gründen normimmanenter Systemgerechtigkeit genauso verhalten. § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG kann schließlich auch deshalb keine Heilungsfunktion beigemessen werden, weil es dann der Einfügung der Normvariante der mangelnden Nichtigkeit in § 6 Abs. 2 SiGrG nicht bedurft hätte. Eine Heilung von Gründungsfehlern würde diese schlechthin beseitigen, so dass eine besondere Regelung über den Ausschluss der Nichtigkeitsfolge unnötig gewesen wäre.

c) Ferner ist ein bedeutsamer Unterschied in der Formulierung von § 5 Satz 2 und § 6 Abs. 2 SiGrG zu beachten: Während nach § 5 Satz 2 SiGrG einer Rückwirkung der vom Verband neu zu erlassenden Satzungen (über den Betrieb der öffentlichen Einrichtung, z.B. der Abwasserbeseitigung, bzw. die darauf bezogene Gebühren- und/oder Beitragserhebung) die „Unwirksamkeit der ursprünglichen Verbandsgründung“ nicht entgegensteht, steht nach § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte nicht entgegen, dass sie durch den „bisherigen Verband“ erlassen wurden. Der Gesetzgeber hat damit im Gegensatz zu § 5 Satz 2 SiGrG gerade vermieden, die Aussage des § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG auf den unwirksam gegründeten Verband zu beziehen, und auch auf diese Weise dessen inhaltliche Beschränkung auf den wirksam gegründeten Verband verdeutlicht.

Dafür spricht noch ein weiteres aus § 5 SiGrG zu gewinnendes Argument. § 5 Satz 2 SiGrG überantwortet es dem Ermessen des neu gegründeten Zweckverbands, ob er die von ihm neu zu erlassenden Satzungen mit einer Rückwirkungsanordnung versieht; er ist dazu aber nicht verpflichtet. Für den danach gesetzlich zulässigen Fall, dass die Satzungen nicht rückwirkend erlassen werden, wäre eine Auslegung des § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG, die eine (ex tunc-) Heilung von Gründungsmängeln in Bezug auf die von dem Verband erlassenen Verwaltungsakte ermöglichen würde, ohnehin nicht nachvollziehbar.

Dass der Verband nach § 5 SiGrG die Satzungen neu erlassen muss, eine vergleichbare Pflicht für Verwaltungsakte aber nicht vorgesehen ist, beruht darauf, dass die durch einen nicht wirksam gegründeten Verband erlassenen Verwaltungsakte rechtswidrig, aber grundsätzlich nicht nichtig und folglich bestandskräftig geworden sind, wenn ihr Adressat sie nicht angefochten hat. Demgegenüber ist ein Neuerlass der Satzungen unverzichtbar, weil die Vorgängersatzungen mangels Satzungshoheit des nicht wirksam gegründeten Verbands rechtswidrig und damit

ungültig waren, was im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen Inzidentkontrolle zeitlich unbefristet festgestellt werden könnte. Auch das belegt, dass die Vorschriften des Sicherheitsneugründungsgesetzes keine Heilung von Gründungsmängeln vornehmen. Denn bei einer Heilung hätte es der Begründung einer Pflicht zum Neuerlass der Satzungen nicht bedurft.

d) Im Übrigen gibt die Begründung der Staatsregierung zum Entwurf des Sicherheitsneugründungsgesetzes auch für die Annahme einer auf den Anwendungsbereich des § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG begrenzten Heilungswirkung nichts her. In der Erläuterung zu § 6 Abs. 2 SiGrG wird weder von einer Heilung noch von einer Unbeachtlichkeit von Gründungsmängeln, sondern nur von einer „ergänzenden“ Funktion dieser Bestimmung gesprochen (LT-Drucks. 3/3903, S. 19). Darin liegt eine ihrer Bedeutung als Überleitungs- und Klarstellungsnorm gerecht werdende Qualifizierung. Hätte der Gesetzgeber § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG eine Heilungswirkung zuerkennen wollen, wäre angesichts der gegenteiligen Gesamtausrichtung des Gesetzes die Funktion der Bestimmung schwerlich mit einer bloßen Ergänzung umschrieben worden. Soweit der Normzweck ferner darin gesehen wird, dem neuen Verband den Neuerlass sämtlicher Verwaltungsakte zu ersparen (LT-Drucks. 3/3903, S. 19), ist zu berücksichtigen, dass alle nicht angegriffenen Verwaltungsakte des fehlerhaft gegründeten Verbands nicht nichtig und damit bestandskräftig geworden sind. Das Ziel, den Neuerlass sämtlicher Verwaltungsakte zu vermeiden, wird also bereits durch die zweite Variante des § 6 Abs. 2 SiGrG („nicht ... nichtig“) erreicht. Nur in den nicht allzu zahlreichen Fällen, in denen solche Verwaltungsakte - wie hier - derzeit noch Gegenstand behördlicher oder gerichtlicher Verfahren sind, müssten sie neu erlassen werden. Das wird durch die weitere Erläuterung bestätigt, der Betroffene werde in seinen materiellen Einwendungen gegen einen Verwaltungsakt nicht beschränkt (LT-Drucks. 3/3903, S. 20). Danach kann er durchaus bei rechtzeitiger Anfechtung eines Gebühren- oder Beitragsbescheids erfolgreich gegen materielle Gründungsmängel unter Berufung auf den materiellen Rechtsfehler der mangelnden Gebühren- oder Beitragsertragsberechtigung des nicht wirksam gegründeten Verbands vorgehen. In eine andere Richtung scheint allenfalls die Beschlussempfehlung mit dem Bericht des Innenausschusses (LT-Drucks. 3/6214 mit Anlage 3) zu deuten, soweit dort zur Begründung für die empfohlene Einfügung des Wortes „allein“ in § 6 Abs. 2 SiGrG die Erwägung angegeben wird, dass damit allein der Einwand der unwirksamen ursprünglichen Verbandsgründung entfallen soll. Allerdings wird diese Erwägung nicht speziell auf die Variante mangelnder Rechtswidrigkeit (§ 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG) bezogen. Ihr kann nach dem

Gesagten zudem durch die Variante mangelnder Nichtigkeit (§ 6 Abs. 2 Var. 2 SiGrG) in ganz erheblichem Umfang Rechnung getragen werden.

Abgesehen davon ließe sich mit einer auf die gesetzesvorbereitenden Arbeiten abstellenden genetischen Auslegung ohnehin nicht ein Norminhalt belegen, der mit dem aufgrund der vorrangigen Auslegungsregeln - nach dem Wortlaut, dem systematischen Zusammenhang und dem Zweck der Norm - erzielten Resultat nicht vereinbar wäre. Denn den entstehungsgeschichtlichen Dokumenten kommt nur eine subsidiäre Funktion zu. Mit ihrer Hilfe kann eine bestimmte Interpretation konsolidiert oder eine verbleibende Ungewissheit beseitigt, nicht aber ein aus den vorgenannten Auslegungsgrundsätzen folgendes feststehendes Ergebnis umgestoßen werden (vgl. BVerfG, Urt. v. 21.5.1952, BVerfGE 1, 299 [312]; Beschl. v. 16.1.1980, BVerfGE 53, 135 [147]; BVerwG, Urt. v. 21.3.2002, BVerwGE 116, 161 [164]).

Das Wort „allein“ bedeutet für § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG nach alledem: Allein der Umstand, dass der bisherige Verband gehandelt hat, führt nicht zur Rechtswidrigkeit seiner Verwaltungsakte, denn er kann wirksam gegründet worden sein. Die Frage nach dem Vorliegen ursprünglicher Gründungsmängel bedarf im Hinblick auf die Verwaltungsakte des Verbands nach wie vor der Überprüfung. Nur für die Frage, ob eine Sicherheitsneugründung vorzunehmen ist, kann offen bleiben, ob die erheblichen Zweifel an der wirksamen Gründung berechtigt sind.

e) Der Beschränkung des § 6 Abs. 2 Var. 1 SiGrG auf ursprünglich wirksam gegründete Verbände kann schließlich keineswegs entgegengehalten werden, dass die daraus erwachsenden Folgen nicht hinnehmbar wären. Denn einem sicherheitsneugegründeten Verband sind nicht etwa jegliche Abgabbeerhebungsmöglichkeiten genommen. Beiträge kann er aufgrund einer neuen Satzung erheben. Auch Gebührenbescheide kann er aufgrund einer neuen Satzung jedenfalls ex nunc erlassen. Ob er noch Gebühren für die zurückliegenden Jahre erheben darf, wenn - wie hier - der alte Gebührenbescheid aufgrund von Gründungsmängeln aufgehoben wird, hängt davon ab, ob die durch § 5 Satz 2 SiGrG ermöglichte Rückwirkung der betreffenden neu erlassenen Satzungen verfassungsrechtlich zulässig ist. Die Begründung zum Gesetzentwurf offenbart insoweit gewisse Zweifel, indem sie von einem „verfassungsrechtlichen Restrisiko“ ausgeht. Außerdem heißt es dort: „Das Risiko der Zweckverbände, zurückliegende Abgabeforderungen möglicherweise nicht erheben zu

können, kann nicht völlig ausgeräumt werden.“ (LT-Drucks. 3/3903, Vorblatt, B. und D.). Jene Frage ist jedoch in diesem Verfahren nicht näher zu erörtern.

Die Frage ist auch nicht unter dem Gesichtspunkt klärungsbedürftig, dass der Beklagte die - Regelungen über die Gebührenerhebung einschließende - neue Abwassersatzung vom 2.12.2002 nach ihrem § 54 Abs. 2 rückwirkend zum 26.2.1996 erlassen hat. Auch wenn jene Rückwirkungsanordnung verfassungsrechtlich unbedenklich sein sollte, würde sie den Ausgang dieses Verfahrens nicht beeinflussen. Denn sollte damit für den streitgegenständlichen Bescheid ein satzungsrechtlicher Tatbestand zur Verfügung stehen, bliebe er aber gleichwohl mangels Gebührenverwaltungszuständigkeit und Gebührenertragsberechtigung des fehlerhaft gegründeten Verbands rechtswidrig, da die Neugründung selbst keine Rückwirkung und auch keine Heilungswirkung entfaltet.

3. Die Gründungsmängel sind auch nicht durch die Änderung des § 13 Abs. 2 SächsKomZG durch Art. 2 Nr. 2 a des Gesetzes vom 18.4.2002 geheilt worden, wonach der Verband grundsätzlich durch die öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung und der Verbandssatzung am Tag nach der Bekanntmachung entsteht. Dabei kann offen bleiben, ob damit der Bekanntmachung konstitutive Wirkung für die Entstehung des Verbands unabhängig von Gründungsmängeln zuerkannt wird oder ob das im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Gründungsvorgaben des § 11 Abs. 2 SächsKomZG nicht der Fall ist. Jedenfalls erfasst die Gesetzesänderung nur nach ihrem In-Kraft-Treten am 1.5.2002 gegründete Verbände. Sie misst sich weder ausdrücklich noch inhaltlich eine Heilungs- oder Rückwirkung bei, zumal sonst Art. 1 des Gesetzes vom 18.4.2002 über die Sicherheitsneugründung von Zweckverbänden gänzlich obsolet wäre.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, 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 durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden könne sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez.:
Raden

Kober

Schaffarzik

Beschluss

Der Streitwert wird auf 364,29 € festgesetzt (§ 13 Abs. 2 GKG).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 25 Abs. 3 Satz 2 GKG).

gez.:
Raden

Kober

Schaffarzik