

Az.: 5 D 16/02



# **SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT**

**Im Namen des Volkes**

## **Urteil**

In der Normenkontrollsache

des Herrn H. L.

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Dr. jur. H.

gegen

den Zweckverband Abwasser Rothenburg/OL  
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden  
Marktplatz 1, 02929 Rothenburg/OL

- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte E.

wegen

Abwassergebühren- und –beitragssatzung

hat der 5. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Raden, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Schaffarzik, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Franke und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Pastor aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. April 2005

am 27. April 2005

### **für Recht erkannt:**

Die Gebührensatzung für die Abwasserbeseitigung des Zweckverbands Abwasser Rothenburg/OL vom 30. Juli 2001 und seine Beitragssatzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung vom 30. Juli 2001 werden für unwirksam erklärt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Antragsteller wendet sich gegen die Gebührensatzung für die Abwasserbeseitigung des Antragsgegners vom 30.7.2001 und dessen Beitragssatzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung vom selben Tag.

Der Antragsteller ist Eigentümer eines Grundstücks im Ortsteil M. der Gemeinde H. , der früher eine selbständige Gemeinde bildete. Im Jahr 1990 wurden in M. eine Kläranlage und Abwasserkanäle fertiggestellt, die ein technisch selbständiges Anlagensystem bilden. Mit öffentlich-rechtlicher Vereinbarung vom 2.2.1994 wurde die Gemeinde M. in die Gemeinde H. eingegliedert. Die Gemeinde H. war zu diesem Zeitpunkt Mitglied des Zweckverbands Abwasser Rothenburg/OL. In dieser Vereinbarung ist u.a. folgendes geregelt:

#### **„§ 10**

#### **Infrastruktureinrichtungen**

(1) Die Gemeinde H. wird die in Anlage 4 aufgeführten geplanten bzw. in Angriff genommenen Investitionsmaßnahmen der bisherigen Gemeinde M. fortführen, soweit dies einer dem Gedanken der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichteten Kommunalpolitik entspricht (§ 72 Abs. 2 SächsGemO).

...

## Anlage 4

...

Die Kläranlage wurde zu DDR-Zeiten in Betrieb genommen, somit können laut bestätigter Abwassersatzung vom 9. September 1993 keine Anschlussgebühren für Anschlüsse vor dem 31.3.1993 nachträglich berechnet werden.

...“

Die in Anlage 4 zur Eingliederungsvereinbarung erwähnte Abwassersatzung war nicht in Kraft getreten. Die Gemeinde M. hatte im Jahr 1993 jeweils einen Entwurf einer „Allgemeinen Abwassersatzung für die von der Gemeinde entsorgten Haushalte - AAS -“ und einer „Gebührensatzung zur Allgemeinen Abwassersatzung für die von der Gemeinde entsorgten Haushalte - GSA -“ erstellt. Nach § 1 Abs. 5 AAS sollte die Gemeinde Erstattungsansprüche für Aufwendungen erheben dürfen, die nicht mit den laufenden Gebühren abgegolten sind. Näheres zu den Erstattungsansprüchen bestimmt § 8 GSA; dort sind einzelne „Lohnleistungen“ - überwiegend nach Stundensätzen - aufgeführt. Anschlussbeiträge werden in den beiden Satzungsentwürfen nicht behandelt.

Wegen erheblicher Zweifel an der Wirksamkeit der Gründung des Zweckverbands Abwasser Rothenburg/OL wurde dieser Ende 2000 aufgelöst und sicherheitshalber neu gegründet. Der neu gegründete Verband ist der Antragsgegner. Seine Mitglieder sind die Stadt Rothenburg und die Gemeinden H. (einschließlich des Ortsteils M. ) und N. . Die Satzung des Antragsgegners - Verbandssatzung (VS) -, Stand 9.10.2000 (SächsABl. 2001 S. 651), lautet auszugsweise:

## „§ 7

## Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung besteht aus dem Bürgermeister einer jeden Mitgliedsgemeinde sowie den weiteren Vertretern der Mitgliedsgemeinden.

(2) Die Anzahl der weiteren Vertreter wird wie folgt festgelegt:

- a) Stadt Rothenburg/OL zwei weitere Vertreter,
- b) Gemeinde H. zwei weitere Vertreter,
- c) Gemeinde N. ein weiterer Vertreter.

...

(4) Jeder Vertreter hat eine Stimme. Die Vertreter eines Verbandsmitgliedes können ihre Stimmen jedoch nur einheitlich abgeben.

...

## § 9

### Geschäftsgang der Verbandsversammlung

...

(3) Die Beschlüsse der Verbandsversammlung werden mit Stimmenmehrheit gefasst, soweit durch Gesetz oder in dieser Satzung nichts anderes bestimmt ist.

...

(6) Ohne Rücksicht auf die Zahl der in der Sitzung anwesenden Vertreter der Verbandsversammlung kann der Vertreter einer Mitgliedsgemeinde die ihr zuzuordnenden Stimmen abgeben. Sind mehrere Vertreter einer Mitgliedsgemeinde anwesend, so werden deren Stimmen vom Bürgermeister oder im Verhinderungsfalle von dessen Stellvertreter abgegeben.

...“

Der Stadtrat der Stadt Rothenburg beschloss am 29.11.2000 mit 15 von 15 Stimmen, neben dem Bürgermeister als weitere Vertreter Herrn T. , Frau K. und Herrn A. in die Verbandsversammlung des Antragsgegners zu entsenden. Der Gemeinderat der Gemeinde H. bestellte am 15.11.2000 neben dem Bürgermeister als weitere Vertreter Herrn H. und Herrn B. . Der Gemeinderat der Gemeinde N. hatte nach der Gemeinderatswahl vom Juni 1999 neben dem Bürgermeister als weiteren Vertreter Herrn K. und als seinen Stellvertreter Herrn F. bestellt. Nach der Sicherheitsneugründung des Verbands wurden der weitere Vertreter der Gemeinde N. und sein Stellvertreter nicht neu bestellt. An den Sitzungen der Verbandsversammlung des Antragsgegners nahm für diese Gemeinde seitdem regelmäßig nur der Bürgermeister teil.

Auf der Sitzung der Verbandsversammlung vom 30.7.2001, auf der die streitgegenständlichen Satzungen beschlossen wurden, trugen sich außer den Bürgermeistern der drei Mitgliedsgemeinden für Rothenburg die weiteren Vertreter T. und K. und für H. die weiteren Vertreter H. und B. in die Anwesenheitsliste jeweils hinter ihren vorgedruckten Namensangaben ein. Hinter dem Namensvordruck des weiteren Rothenburger Vertreters A. war „entschuldigt“ vermerkt. Die Anwesenheitsliste enthält für N. außer dem Namen des Bürgermeisters keine weiteren vorgedruckten Namensangaben.

Im Sitzungsprotokoll wurden als Ergebnisse der Beschlussfassung über die Satzungen drei Ja-Stimmen für die Beitragssatzung sowie zwei Ja-Stimmen und eine Enthaltung für die Gebührensatzung festgehalten. Außerdem heißt es dort: „Die Vertreter der Gemeinde H. fanden keine Einigung, somit enthielt sich die Gemeinde H. ihrer Stimme.“

Am 5.6.2002 hat der Antragsteller das Normenkontrollverfahren eingeleitet. Er trägt vor, die Satzungen seien nicht von der Mehrheit der Verbandsversammlung beschlossen worden. Die Bürgermeister seien nicht berechtigt, für die weiteren Vertreter der Mitgliedsgemeinden mit abzustimmen. Die Gebührensatzung habe wegen der Enthaltung des Bürgermeisters der Gemeinde H. sogar nur zwei Stimmen erhalten, so dass ihr die nötige Legitimation fehle. Überdies seien die in § 7 VS genannten Mitglieder der Verbandsversammlung „nicht zugegen“ gewesen. Die Beitragssatzung sei auch materiell rechtswidrig, weil der Antragsgegner für die Grundstücke in M. keine Beiträge erheben dürfe. Das dortige, von den übrigen Anlagen des Antragsgegners technisch getrennte Anlagensystem arbeite völlig eigenständig und müsse daher auch beitragsrechtlich gesondert behandelt werden. Da der Antragsgegner die Anlagen in M. kostenfrei und auch nicht zu Eigentum erlangt habe, dürfe er sie nicht zum Gegenstand einer Beitragserhebung machen, zumal in ihrer Hinsicht auch keine weiteren Investitionen vorgesehen seien. Er dürfe die Grundstückseigentümer in M. auch nicht zu Beiträgen für die übrigen Anlagen im Verbandsgebiet heranziehen, weil das in M. anfallende Abwasser nicht über jene Anlagen entsorgt werde. Deshalb hätten die Gemeinden M. und H. in Anlage 4 zur Eingliederungsvereinbarung die M. Grundstücke beitragsfrei gestellt. Die beitragsrechtliche Trennung der Systeme sei Bedingung für die Eingemeindung gewesen. Die Klausel in der Eingliederungsvereinbarung beziehe sich nicht etwa auf den Aufwandsersatz für Grundstücksanschlüsse im Sinne des § 33 SächsKAG, denn diese seien bereits in der DDR-Zeit bezahlt worden. Wegen der separaten Entsorgung sei der Ortsteil M. auch nicht in die Globalberechnung des früheren Verbands von 1996 aufgenommen worden.

Der Antragsteller beantragt,

die Gebührensatzung für die Abwasserbeseitigung des Antragsgegners vom 30. Juli 2001 und seine Beitragssatzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung vom 30. Juli 2001 für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,  
den Antrag abzulehnen.

Der Antragsgegner trägt vor, die Stimmen könnten nach § 52 Abs. 1 Satz 3 SächsKomZG für jedes Verbandsmitglied nur einheitlich abgegeben werden. Deshalb reiche es aus, wenn der jeweilige Bürgermeister „eine“ Stimme abgebe. Die Stimmen der einzelnen Mitglieder der Verbandsversammlung müssten im Protokoll nicht getrennt ausgewiesen werden. Der Antragsgegner sei an die Eingliederungsvereinbarung nicht gebunden. Diese gelte nur im Verhältnis der (ehemaligen) Gemeinde M. und der Gemeinde H. . Nach dem Wortlaut der Anlage 4 betreffe sie außerdem keine Beiträge. Der Antragsgegner habe auch für technisch getrennte Anlagen eine einheitliche Einrichtung der Abwasserbeseitigung bilden dürfen; diese erstrecke sich auf das gesamte Verbandsgebiet. Der Antragsgegner habe somit nicht gegen die Klausel in der Eingliederungsvereinbarung verstoßen; vielmehr verstoße diese Klausel gegen die Vorgaben der §§ 17 ff. SächsKAG und sei damit unwirksam. Es sei auch mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar, einen Teil des Verbandsgebiets von der Beitragserhebung auszunehmen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und die Verwaltungsvorgänge verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

### **Entscheidungsgründe**

Der zulässige Antrag ist begründet. Die Gebührensatzung für die Abwasserbeseitigung des Antragsgegners vom 30.7.2001 und seine Beitragssatzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung vom selben Tag sind ungültig und deshalb für unwirksam zu erklären (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Die Satzungen leiden an Verfahrensmängeln, weil die Verbandsversammlung des Antragsgegners bei Erlass der Satzungsbeschlüsse am 30.7.2001 in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft zusammengesetzt war.

#### **I.**

1. Die Verbandsversammlung war zunächst insofern fehlerhaft zusammengesetzt, als die Stadt Rothenburg/OL und die Gemeinde N. ihre weiteren neben dem Bürgermeister zu

entsendenden Vertreter nicht wirksam bzw. gar nicht bestellt hatten und die Verbandsversammlung damit personell nicht vollständig eingerichtet war (vgl. zum Begriff der „Einrichtung“ einer Funktionseinheit Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, 1979, S. 25 f.). Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung wird durch § 7 Abs. 1 und 2 VS festgelegt. Sie besteht danach außer aus den Bürgermeistern der drei Verbandsmitglieder aus jeweils zwei weiteren Vertretern für die Stadt Rothenburg und die Gemeinde H. sowie einem weiteren Vertreter für die Gemeinde N. Die weiteren Vertreter eines Verbandsmitglieds sind nach § 52 Abs. 3 Satz 2 und 3 in Verbindung mit § 16 Abs. 4 SächsKomZG vom Gemeinderat zu bestellen.

a) Der Stadtrat der Stadt Rothenburg bestimmte am 29.11.2000 durch „Beschluss“ mit 15 von 15 Stimmen neben dem Bürgermeister drei Stadtratsmitglieder zu weiteren Vertretern in der Verbandsversammlung. Dass diese nicht durch Wahl, sondern durch Abstimmung bestellt wurden, begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Eine Wahl ist nicht erforderlich, wenn über die weiteren Vertreter - wie hier - eine Einigung zustande kommt (§ 52 Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 16 Abs. 4 Satz 4 SächsKomZG), die den Charakter einer Abstimmung hat. Dabei genügt es, wenn der Konsens im Kreis der *anwesenden* Gemeinderäte und des Bürgermeisters erzielt wird (vgl. Schaffarzik, in: Quecke/Schmid, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Stand April 2005, § 42 RdNr. 48 f.; Bock, in: Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand August 2004, § 40 RdNr. 5; jeweils zur Parallelvorschrift über die Besetzung beschließender Ausschüsse). Dass der Sitzung vom 29.11.2000 vier Stadträte ferngeblieben waren, hinderte somit das Zustandekommen der Einigung nicht.

Die Bestellung der drei weiteren Vertreter war jedoch deshalb unwirksam, weil die Stadt Rothenburg nach § 7 Abs. 2 Buchst. a VS nur zwei weitere Vertreter in die Verbandsversammlung entsenden darf. Der darin liegende Rechtsfehler erfasst den Bestellungsakt insgesamt, so dass kein weiterer Vertreter der Stadt neben dem Bürgermeister wirksam bestellt wurde. Denn die weiteren Vertreter wurden im Wege der Einigung en bloc benannt. Sie standen nicht in einer bestimmten Rangfolge, die es erlaubt hätte, den Mangel unwirksamer Bestellung auf einen von ihnen zu begrenzen. Aus diesem Grund scheidet auch die Annahme aus, der Stadtrat habe lediglich zwei weitere Vertreter und - für den Fall der Verhinderung - einen Stellvertreter bestellen wollen, zumal § 52 Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 16 Abs. 4 Satz 2 SächsKomZG für jeden einzelnen der weiteren Vertreter einen persönlichen Stellvertreter vorschreibt und somit zwei Stellvertreter zu bestimmen gewesen wären. Außerdem gin-

gen offenbar weder die Stadt noch der Antragsgegner von einer Bestellung von nur zwei weiteren Vertretern aus, weil auf den für die Sitzungen der Verbandsversammlung erstellten Anwesenheitslisten die Namen aller drei vom Stadtrat bestimmten weiteren Vertreter vorgedruckt sind. War die Bestellung der weiteren Vertreter der Stadt insgesamt unwirksam, ist es unerheblich, dass an der Sitzung der Verbandsversammlung vom 30.7.2001 nur zwei der drei vom Stadtrat bestimmten weiteren Vertreter teilnahmen.

b) Der Gemeinderat der Gemeinde N. hatte überhaupt keinen Beschluss über die Bestellung des von ihr in die Verbandsversammlung des Antragsgegners zu entsendenden weiteren Vertreters gefasst. Das Mandat des nach der Gemeinderatswahl vom Juni 1999 bestellten weiteren Vertreters und seines Stellvertreters war infolge der Ende 2000 beschlossenen Auflösung des früheren Zweckverbands Abwasser Rothenburg/OL erloschen. Für die Verbandsversammlung des neu gegründeten Antragsgegners wurde ein weiterer Vertreter vom Gemeinderat nicht bestimmt. Dessen waren sich die Gemeinde N. und der Antragsgegner ausweislich der Namensvordrucke auf den Anwesenheitslisten auch bewusst; dort ist für die Gemeinde nur der Name des Bürgermeisters angegeben.

c) Da sich die Verbandsversammlung des Antragsgegners mangels fertiger Zusammensetzung nicht wirksam konstituiert hatte, konnte sie keine rechtmäßigen Satzungen erlassen. Ob generell ein Kollegialorgan nicht zu rechtmäßigem Handeln imstande ist, wenn seine nach Maßgabe rechtlicher Vorschriften zu bestimmenden Mitglieder teilweise nicht (wirksam) bestellt worden sind, bedarf keiner Entscheidung. Jedenfalls ist diese Frage bezogen auf das Repräsentativorgan eines mitgliederschaftlich organisierten öffentlich-rechtlichen Handlungsorgans wie der Verbandsversammlung eines Zweckverbands zu bejahen. Die Verbandsmitglieder bedienen sich der Kooperationsform des Zweckverbands, um ihre Aufgaben gemeinsam zu erfüllen (§ 44 Abs. 1 SächsKomZG). Ist ein Verbandsmitglied in der Verbandsversammlung von vornherein nicht mit der rechtlich festgelegten Mitgliederzahl vertreten, findet in dem betreffenden Umfang eine von ihm mit zu verantwortende Zusammenarbeit nicht statt. Insofern erhöht sich vielmehr die Gefahr einer Fremdbestimmung. Das macht gerade der vorliegende Fall deutlich: Die drei Mitgliedsgemeinden haben mit § 7 Abs. 1 und 2 VS eine Sitzverteilung in der Verbandsversammlung - von drei zu drei zu zwei - vereinbart, die es ausschließt, dass die Vertreter einer Gemeinde die Vertreter der beiden anderen Gemeinden überstimmen. Genau diese Situation konnte hier jedoch eintreten, weil die weiteren Vertreter der Stadt Rothenburg und der Gemeinde N. nicht (wirksam) bestellt wurden. Da den

- einschließlich des Bürgermeisters - drei Vertretern der Gemeinde H. auf der einen Seite nur die beiden Bürgermeister von Rothenburg und N. auf der anderen Seite gegenüberstanden, hätten sich die Vertreter von H. gegen die Vertreter von Rothenburg und N. in einer Abstimmung problemlos durchsetzen können.

Darüber hinaus wird bei unvollständiger Zusammensetzung der Verbandsversammlung auch das im Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG und Art. 1 Satz 2 und Art. 3 Abs. 1 SächsVerf) verankerte Ziel der Weitergabe der Repräsentation (vgl. dazu auch SächsOVG, Urt. v. 15.3.2005 - 4 B 436/04 -) verfehlt, das einfachgesetzlich durch § 52 Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 16 Abs. 4 Satz 3 SächsKomZG vorgegeben ist. Danach soll die Mandatsverteilung im Gemeinderat berücksichtigt werden, wenn mehrere weitere Vertreter (und Stellvertreter) in die Verbandsversammlung zu entsenden sind. Dieses Postulat wird durch den gesetzlich bestimmten Vorrang der Einigung und der Verhältniswahl (§ 16 Abs. 4 Satz 4 und 5 SächsKomZG) näher konkretisiert.

Führt die mangelnde Bestellung der weiteren Vertreter von zwei der drei Verbandsmitglieder mithin zu einem Vakuum an autonom-demokratischer Entscheidungskompetenz in der Verbandsversammlung des Antragsgegners, konnte dieser über die streitgegenständlichen Satzungen nicht rechtmäßig beschließen.

2. Die Verbandsversammlung war zudem in der Weise falsch zusammengesetzt, dass an der Beschlussfassung über die beiden Satzungen am 30.7.2001 mit Herrn T. und Frau K. zwei Personen mitwirkten, die - wie unter I.1.) ausgeführt wurde - nicht wirksam zu Vertretern der Stadt Rothenburg bestellt waren. Insofern lag eine fehlerhafte Besetzung in einem konkret auf die Beteiligung an der Abstimmung bezogenen Sinn vor. Es entspricht einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass die Entscheidung eines Kollegialorgans rechtswidrig ist, wenn an der Beschlussfassung Personen mitgewirkt haben, die dazu nicht berufen sind (vgl. z.B. Niehues, Schul- und Prüfungsrecht, Band 2, 3. Aufl. 1994, RdNr. 126 ff.). Das gilt unabhängig davon, ob sich die Stimmabgabe auf das Ergebnis der Abstimmung ausgewirkt hat (vgl. Blazek, in: Quecke/Schmid, aaO, § 20 RdNr. 106). Gesetzliche Bestimmungen, nach denen ein solcher Verfahrensfehler zur Rechtswidrigkeit des Beschlusses führt (vgl. etwa § 20 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO), sind daher nicht als abschließend zu verstehen, sondern gerade Ausdruck des entsprechenden allgemeinen Rechtsgrundsatzes (vgl. Clausen, in: Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl. 2004, § 20 RdNr. 22). Will der Gesetzgeber diese Rege-

lung modifizieren, muss er das besonders bestimmen (vgl. die Folge nachträglicher Unbeachtlichkeit eines Fehlers in § 20 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO). Das ist hinsichtlich des Mangels der Beteiligung nicht wirksam zu Vertretern eines Verbandsmitglieds bestellten Personen an Beschlüssen einer Verbandsversammlung indes nicht geschehen.

3. Die Besetzungsmängel sind nicht etwa deshalb unbeachtlich, weil nach § 52 Abs. 1 Satz 3 SächsKomZG mehrere Stimmen eines Verbandsmitglieds nur einheitlich abgegeben werden können. Denn erteilt das jeweilige Verbandsmitglied seinen Vertretern in der Verbandsversammlung in Bezug auf das Abstimmungsverhalten keine Weisung im Sinne des § 52 Abs. 4 SächsKomZG, müssen die Vertreter selbst eine einheitliche Linie finden. In dem betreffenden Prozess freier Willensbildung kommt es naturgemäß auf jeden einzelnen Vertreter an. Es dürfen somit weder die Bürgermeister allein entscheiden noch Personen an der Entscheidungsfindung mitwirken, die nicht (wirksam) zu weiteren Vertretern der Mitgliedsgemeinde bestellt wurden.

4. Der Antragsgegner kann sich gegenüber den Besetzungsmängeln schließlich nicht auf § 9 Abs. 6 VS berufen, wonach der Bürgermeister die der Mitgliedsgemeinde zuzuordnenden Stimmen ohne Rücksicht auf die Zahl der in der Sitzung anwesenden Vertreter der Verbandsversammlung abgeben kann. Denn jene Regelung ist gesetzeskonform einschränkend dahin auszulegen, dass der Bürgermeister nur das Ergebnis der Stimmabgabe durch die Vertreter seiner Mitgliedsgemeinde zusammenfassend mitteilen kann. Dabei zählen allein die Stimmen der wirksam bestellten und auch anwesenden Vertreter bzw. Stellvertreter; nur diese sind der Mitgliedsgemeinde im Sinne des § 9 Abs. 6 VS „zuzuordnen“. Dafür sind die folgenden Erwägungen maßgebend.

Für den Fall, dass die Verbandsmitglieder - vor allem wegen erheblicher Abweichungen der Einwohnerzahlen - über ein unterschiedliches Stimmengewicht verfügen sollen, hält § 52 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG im wesentlichen zwei Gestaltungsmöglichkeiten bereit: Es können in der Verbandssatzung Differenzierungen entweder bei der Anzahl der in die Verbandsversammlung zu entsendenden Vertreter oder bei der Anzahl der einem Verbandsmitglied zustehenden Stimmen vereinbart werden. Nach dem zweiten Modell stehen die Stimmen nicht einzelnen Vertretern in der Verbandsversammlung, sondern dem Verbandsmitglied als solchem zu; er hat ein „mehrfaches Stimmrecht“. Nur in jenem Fall wäre eine Regelung zulässig, die den Bürgermeister zur Abgabe aller auf die Mitgliedsgemeinde entfallenden Stimmen und

damit zur alleinigen Ausübung des betreffenden Stimmrechts berechtigt. Die Verbandssatzung des Antragsgegners sieht ein mehrfaches Stimmrecht aber nicht vor. Entscheiden sich die Verbandsmitglieder bei der Vereinbarung der Verbandssatzung hingegen für die erste Variante - hier in § 7 Abs. 1 und 2 VS - ist das Stimmrecht den einzelnen Vertretern in der Verbandsversammlung je für sich zugeordnet. Jeder Vertreter hat dann - da ein mehrfaches Stimmrecht nur dem Verbandsmitglied als solchem zustehen kann (vgl. § 52 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG) - eine Stimme. Das ist in § 7 Abs. 4 VS auch ausdrücklich so bestimmt. Es liegt auf der Hand, dass der Bürgermeister für die weiteren Vertreter der Mitgliedsgemeinde nicht mit abstimmen darf, weil derart das - wenn auch durch das Gebot einheitlicher Stimmabgabe (§ 52 Abs. 1 Satz 3 SächsKomZG) relativierte - individuelle Stimmrecht ausgehöhlt würde. Überdies wäre die Bestellung der weiteren Vertreter überflüssig, wenn die tatsächliche Ausübung ihres Stimmrechts dem Bürgermeister übertragen werden könnte. Der Gesetzgeber hat durch die Vorgabe der Bestimmung persönlicher Stellvertreter für die weiteren Vertreter der Verbandsmitglieder (§ 52 Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit § 16 Abs. 4 Satz 2 SächsKomZG) vielmehr verdeutlicht, dass die Stimmen der weiteren Vertreter nur zählen, wenn sie oder ihre Stellvertreter in der Sitzung anwesend sind.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, die Entsendung mehrerer Vertreter in die Verbandsversammlung laufe im Ergebnis wegen der Pflicht zur einheitlichen Stimmabgabe der Sache nach doch auf ein mehrfaches Stimmrecht der Mitgliedsgemeinde hinaus, das dann auch durch den Bürgermeister wahrgenommen werden könnte. Für eine solche Annahme ließe sich insbesondere nicht anführen, dass § 52 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG die vorbezeichneten Varianten - mehrere Vertreter bzw. mehrfaches Stimmrecht - mit der Konjunktion „und“ statt mit dem Wort „oder“ verbindet. Mit der Wahl des Bindewortes „und“ will der Gesetzgeber nur klarstellen, dass die beiden Modelle auch miteinander kombiniert werden können, was bei Verwendung der Konjunktion „oder“ nicht denkbar gewesen wäre (im Ergebnis auch Sponer/Jacob/Menke, Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen/Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit, 2. Aufl. 1999, § 52 SächsKomZG, Anm. 5). Eine Kombinationslösung würde darin bestehen, dass die von den Vertretern für ein Verbandsmitglied abgegebenen Stimmen nochmals mit einem bestimmten Faktor zu vervielfältigen wären. Eine solche die Varianten des § 52 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG verbindende Lösung haben die drei Mitgliedsgemeinden jedoch nicht vereinbart.

Die beiden Normvarianten können indes nicht einfach inhaltlich gleichgesetzt werden. Dagegen spricht außer der zuvor geschilderten Unterscheidung nach dem Träger des Stimmrechts - die einzelnen Vertreter des Verbandsmitglieds bzw. dieses als Ganzes - auch die in § 52 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG getroffene Differenzierung nach der Anzahl der jeweils be(vor)berechtigten Verbandsmitglieder: Während das Recht der Entsendung mehrerer Vertreter in die Verbandsversammlung einzelnen oder allen Verbandsmitgliedern eingeräumt werden kann, kommt ein mehrfaches Stimmrecht nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift nur für einzelne - nicht für alle - Verbandsmitglieder in Betracht (so zutreffend Stimpfl/Weisenberger, in: Sponer/Jacob/Musall, Kommunalverfassungsrecht Sachsen, Band II, Stand Oktober 2004, § 52 SächsKomZG, Anm. 2). Das schließt es aus, in der Entsendung jeweils mehrerer Vertreter durch alle Verbandsmitglieder zugleich einen Fall der Zuerkennung eines mehrfachen Stimmrechts zu erblicken.

Sind die beiden Optionen, mit denen eine abgestufte Stimmenverteilung erreicht werden kann, strikt auseinanderzuhalten und entscheiden sich - wie hier - die Verbandsmitglieder in der Verbandssatzung für die Entsendung einer unterschiedlichen Zahl von Vertretern in die Verbandsversammlung, ohne zugleich ein mehrfaches Stimmrecht für einzelne Verbandsmitglieder zu vereinbaren, führen mithin sowohl Fehler bei der Bestellung der weiteren Vertreter durch Einigung oder Wahl, d.h. bei der originären Zusammensetzung der Verbandsversammlung, als auch Fehler bei ihrer konkreten Besetzung zum Zeitpunkt der Beschlussfassung zur Rechtswidrigkeit der von ihr erlassenen (Satzungs-)Beschlüsse.

## II.

Die Frage, ob die Beitragssatzung des Antragsgegners auch deshalb gegen höherrangiges Recht verstößt, weil er für das gesamte Verbandsgebiet unter Einschluss des Ortsteils M. eine einheitliche öffentliche Einrichtung der Abwasserbeseitigung gebildet hat, ist nach den vorstehenden Ausführungen nicht mehr entscheidungserheblich. Der Senat sieht sich allerdings zu den folgenden Bemerkungen veranlasst: Nach der im Zeitpunkt des Satzungserlasses geltenden Vorschrift des § 9 Abs. 2 Satz 1 (in Verbindung mit § 17 Abs. 4) SächsKAG a.F. bildeten - vorbehaltlich abweichender satzungsrechtlicher Bestimmung - technisch getrennte Anlagen jeweils eine eigene Einrichtung. § 9 Abs. 2 Satz 1 und 2 (in Verbindung mit § 17 Abs. 4 Satz 1) SächsKAG n.F. kehrt demgegenüber das Regel-Aus-

nahme-Verhältnis um. Danach umfasst eine Einrichtung im Gebiet eines Aufgabenträgers auch technisch voneinander unabhängige Anlagen, wenn die Satzung nicht abweichend davon bestimmt, dass diese jeweils eine eigene Einrichtung bilden. Ob der Antragsgegner bei Erlass der Beitragssatzung gehindert war, von der Ausnahmezulassung des § 9 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG a.F. durch Einbeziehung des technisch selbständigen Anlagesystems des Ortsteils M. in eine einheitliche Einrichtung der Abwasserbeseitigung Gebrauch zu machen, oder ob er (nach aktueller Rechtslage) etwa künftig verpflichtet ist, von der Ausnahmezulassung des § 9 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG n.F. positiv Gebrauch zu machen und für das Anlagesystem in M. eine eigene Einrichtung zu bilden, hängt vom Inhalt der Regelung in Anlage 4 zu der zwischen den Gemeinden M. und H. vom 2.2.1994 abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarung sowie davon ab, ob diese auch für den Antragsgegner beachtlich ist.

1. Die Bestimmung in Anlage 4 zur Eingliederungsvereinbarung verfolgt das Ziel, die Abgabepflichtigen in M. in gewissem Umfang von der Abgabepflicht im Hinblick darauf zu befreien, dass die dortigen Anlagen bereits in der DDR-Zeit hergestellt wurden und ein eigenständiges Entsorgungssystem bilden. Nach ihrer Formulierung handelt es sich um eine rechtlich verbindliche Regelung. Rechtliche Verbindlichkeit können auch außerhalb des Hauptteils einer Eingliederungsvereinbarung in einer Anlage festgelegte Regelungen entfalten. Der Bindungswirkung der Bestimmung steht auch nicht entgegen, dass die Abwassersatzung der Gemeinde M. aus dem Jahr 1993, auf welche sie Bezug nimmt, nur als Entwurf vorlag. Die Gemeinde M. hat offenbar angesichts der bevorstehenden Eingliederung in die Gemeinde H. von der Inkraftsetzung der ausgearbeiteten Abwassersatzung abgesehen und statt dessen deren Regelungskonzept zum Gegenstand der Eingliederungsvereinbarung gemacht. Ein solches Vorgehen unterliegt keinen rechtlichen Bedenken. Es spricht ferner Überwiegendes dafür, dass sich die Befreiungsregelung auf Anschlussbeiträge statt auf Anschlussgebühren bezieht und insoweit eine unschädliche Falschbezeichnung vorliegt. Denn die Entwürfe der Abwassersatzung und der zugehörigen Gebührensatzung von 1993 sehen gerade (nur) die Erhebung von Gebühren und Erstattungen für einzelne „Lohnleistungen“ nach Stundensätzen, nicht aber die Erhebung von Anschlussbeiträgen im Sinne der §§ 17 ff. SächsKAG vor. Daher dürfte sich aus der Regelung in Anlage 4 die Verpflichtung ergeben, im Einklang mit dem in § 9 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG a.F. verankerten Grundsatz für das Anlagesystem in M. eine gesonderte Einrichtung der Abwasserbeseitigung zu bilden und diese statt durch Beiträge im

wesentlichen durch Gebühren zu finanzieren. Diese Auslegung liegt auch deswegen nahe, weil es den in der Klausel verwendeten Begriff der Anschlussgebühren anders als den der Anschlussbeiträge nicht gibt. Die Befreiungsregelung dürfte auch nicht auf den Aufwandsersatz für Grundstücksanschlüsse im Sinne des § 33 SächsKAG bezogen sein; der Antragsteller trägt unwidersprochen vor, diese seien bereits in der DDR-Zeit bezahlt worden. Dementsprechend wurden die Anlagen in M. auch nicht in die für die Beitragserhebung erstellte Globalberechnung des früheren Verbands von 1996 aufgenommen.

2. Die durch Anlage 4 zur Eingliederungsvereinbarung begründete Verpflichtung richtet sich jedenfalls an die Gemeinde H. als Vertragspartei. Auf der Basis der vorstehenden Auslegung sind die Vertreter der Gemeinde in der Verbandsversammlung zur Vermeidung eines Vertragsbruchs gehalten, gegen eine Abwasserbeitragssatzung zu stimmen, welche die Erhebung von Beiträgen für die in M. bis 1990 hergestellten Anlagen ermöglicht. Sie müssen darauf hinwirken, dass von der in § 9 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG n.F. eröffneten Möglichkeit der Bildung einer gesonderten Einrichtung positiv Gebrauch gemacht wird. Dass die in § 12 Abs. 2 der Eingliederungsvereinbarung bestimmte Frist von fünf Jahren für die Vertretung der Gemeinde M. durch den Ortschaftsrat bei Streitigkeiten über die Eingliederungsvereinbarung (vgl. § 9 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO) inzwischen abgelaufen ist, ist unerheblich. Die aus der Regelung in Anlage 4 zur Vereinbarung folgende Pflicht als solche wird dadurch nicht berührt und wäre notfalls durch die Rechtsaufsichtsbehörde durchzusetzen (vgl. allgemein Quecke, in: Quecke/Schmid, aaO, § 9 RdNr. 48).

Der Antragsgegner als solcher wird durch die Eingliederungsvereinbarung jedenfalls nicht vertraglich verpflichtet. Die weitergehende Frage, ob für ihn eine mittelbare Bindungswirkung aus der allgemeinen Regel erwächst, dass er von einem anderem - hier der Gemeinde H. - nicht mehr Rechte erlangen kann, als diesem selbst zustehen (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 22.9.2003, SächsVBl. 2003, 297 [299]; Urt. v. 20.4.2005 - 5 B 585/03 -), die Gemeinde aber der vertraglichen Bindung durch die Eingliederungsvereinbarung unterliegt, oder ob er die Regelung in Anlage 4 zumindest bei der Ausübung des ihm durch § 9 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG n.F. eingeräumten Ermessens im Hinblick auf die zwischen den Verbandsmitgliedern bestehende gegenseitige Pflicht zur Verbandstreue beachten muss, würde eine aufwendige rechtliche Prüfung erfordern, die hier nicht zu erbringen ist. Wäre auf die Frage jeweils verneinend zu antworten, würden allerdings auf die Gemeinde H. womöglich Schadensersatzverpflichtungen in Höhe der Mehrbelastung mit Abgaben

zukommen, weil sich die von ihr vertraglich geschuldete Abgabebefreiung sich nicht auf ein bestimmtes (Abstimmungs-)Verhalten beschränkt, sondern auf die Herbeiführung eines Erfolgs gerichtet ist (in gleicher Richtung auch Quecke, aaO, § 9 RdNr. 51 Fn. 78).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 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 können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez.:  
Raden

Kober

Schaffarzik

gez.:  
Franke

Pastor