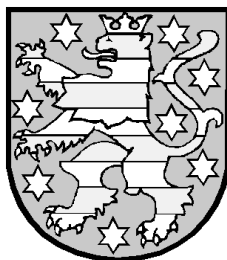

THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 4. Senat -

4 EO 355/05

Verwaltungsgericht Gera

- 2. Kammer -

2 E 1/05 Ge

Beschluss

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Gemeinde Dobitschen,
vertreten durch den Bürgermeister,
dieser vertreten durch den Gemeinschaftsvorsitzenden
der Verwaltungsgemeinschaft "Altenburger Land",
Dorfstraße 32, 04626 Mehna

Antragstellerin und Beschwerdegegnerin

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Hilbig u. a.,
Markt 10, 04600 Altenburg

gegen

den Zweckverband Wasserversorgung und
Abwasserentsorgung Altenburger Land,
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,
Dorfplatz 1, 04603 Nobitz OT Wilchwitz

Antragsgegner und Beschwerdeführer

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Dr. Pohle und Klatt,
Riemannstraße 37, 04107 Leipzig

wegen

Verbandsumlage,
hier: Beschwerde nach §§ 80, 80a VwGO

hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Prof. Dr. Aschke, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Blumenkamp und den Richter am Oberverwaltungsgericht Gravert

am 27. Februar 2008 **b e s c h l o s s e n** :

Auf die Beschwerde des Antragsgegners wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Gera vom 17. März 2005 - 2 E 1/05 Ge - geändert. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen den Verbandsumlagebescheid des Antragsgegners vom 25.05.2004 (betreffend die 2. Rate in Höhe von 5.149,-- €) wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens im ersten und zweiten Rechtszug hat die Antragstellerin zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 1.287,25 € festgesetzt.

G r ü n d e

Die Beschwerde des Antragsgegners ist zulässig und begründet.

Der Antrag der Antragstellerin auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen den Umlagebescheid des Antragsgegners vom 25.05.2004 (betreffend die 2. Rate in Höhe von 5.149,-- €) hat weder aus den Gründen der erstinstanzlichen Entscheidung noch aus den im Beschwerdeverfahren von der Antragstellerin vorgetragenen Gründen Erfolg. An der Rechtmäßigkeit des Umlagebescheides bestehen bei summarischer Prüfung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes keine ernstlichen Zweifel.

Der Antragsgegner ist ein kommunaler Zweckverband für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung und hatte die Antragstellerin ebenso wie seine übrigen Mitgliedsgemeinden mit Bescheid vom 25.05.2004 zu einer Verbandsumlage für das Haushaltsjahr 2004 in zwei Raten herangezogen. Ausweislich des Bescheides

betrug die Umlage für das Jahr 2004 unter Zugrundelegung der Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden vom 31.12.2002 17,19 € je Einwohner. Sie wurde entsprechend der Festsetzung in § 6 der Haushaltssatzung des Antragsgegners vom 13.04.2004 (Ausfertigungsdatum) für einen Fehlbedarf in Höhe von 658.000,-- € erhoben. Dieser Umlagebedarf wurde im Bescheid untergliedert in eine "Umlage Verband" in Höhe von 150.000,-- € sowie eine "Umlage Unterhaltungskosten Straßenentwässerung" in Höhe von 508.000,-- €.

Das Verwaltungsgericht ist in der angegriffenen Entscheidung davon ausgegangen, dass das Rechtsschutzinteresse der Antragstellerin als Verbandsmitglied des Antragsgegners für einen Eilantrag gegen die Vollziehung eines Verbandsumlagebescheides nicht auf Grund ihres Abstimmungsverhaltens in den Verbandsversammlungen entfalle. In der Sache hat es in Zweifel gezogen, ob der von der Antragsgegnerin angewandte Umlegungsschlüssel nach der Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden für die hier erhobene Verbandsumlage den Anforderungen des § 37 Abs. 2 ThürKGG genügt. Letztlich hat es diese Frage jedoch offen gelassen und die stattgebende Entscheidung mit erheblichen Zweifeln daran begründet, dass die Umlage der vom Antragsgegner so bezeichneten Unterhaltungskosten für die Straßenentwässerung der Funktion der Umlage als bloß sekundäres Deckungsmittel gerecht werde. Im Hinblick auf die Höhe der in die Berechnung der Umlage einbezogenen Betriebskosten für die Straßenentwässerung von 508.000,-- € erscheine es mehr als zweifelhaft, dass diese Kosten allein auf Unterhaltungskosten beruhten. Es spreche vieles dafür, dass hinter den sogenannten Betriebskosten überwiegend Sanierungsmaßnahmen stünden, die als Erneuerung i. S. d. § 23 Abs. 5 ThürStrG anzusehen seien und an deren Kosten sich die Straßenbaulastträger zu beteiligen hätten. Es sei unklar, ob die Mitgliedsgemeinden des Zweckverbandes die Kosten als Straßenbaulastträger zu tragen hätten. Diese Umstände hätten vor dem Erlass von Umlagebescheiden einer näheren Aufklärung bedurft. Insoweit verbiete es sich, dass der Antragsgegner wegen dieser ungedeckten Kosten ohne weiteres auf die Mitgliedsgemeinden zurückgreife.

Demgegenüber macht der Antragsgegner im Beschwerdeverfahren geltend, das Verwaltungsgericht habe den im Eilverfahren maßgeblichen Prüfungsmaßstab verkannt. Eine Klärung der Satzungs- und Kalkulationsfragen, die sich im Hinblick auf die Höhe der umgelegten Kosten und die Festsetzung der Verbandsumlage im

Haushaltsplan stellen, solle einem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Der Antragstellerin fehle auch das Rechtsschutzinteresse, weil sie ihre Zustimmung zu dem Haushalts-/Wirtschaftsplan 2004 erteilt habe. Entgegen der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts verstoße der Umlagemaßstab nach der Zahl der Einwohner nicht gegen § 37 Abs. 2 ThürKGG und sei von dem weiten Gestaltungsermessen des Satzungsgebers gedeckt. Die Zahl der Einwohner spiegle regelmäßig generalisierend und typisierend den Nutzen wieder, den eine verbandsangehörige Gemeinde aus der Erfüllung der Aufgaben des Zweckverbandes habe. Das anfallende und zu beseitigende Abwasser sei typischerweise umso größer, je mehr Einwohner die Gemeinde habe. Das Verwaltungsgericht sei auch zu Unrecht davon ausgegangen, dass der Fehlbedarf einer Erneuerung der Straßenentwässerung im Sinne des § 23 Abs. 5 ThürStrG gedient habe. Der Fehlbedarf ergebe sich vielmehr aus der Abwassergebührekalkulation für die Jahre 2004 - 2007 und beruhe auf der gegenüber den Vorjahren geänderten Kalkulationsmethode nach Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern. Dabei seien die nicht entgeltfähigen Kosten der Straßenoberflächenentwässerung entsprechend herausgerechnet worden. In diesen Kosten seien keine Kosten für die Straßenherstellung und -erneuerung im Sinne des § 23 Abs. 5 ThürStrG enthalten. Die Umlage beruhe insofern auf der Rechts- und Pflichtenstellung der Mitgliedsgemeinden des Zweckverbandes als Träger der Straßenbaulast. Die Gemeinden blieben auch mit den Kosten der Straßenoberflächenentwässerung belastet, wenn sie nicht Mitglied eines Zweckverbandes wären.

Die Beschwerde des Antragsgegners hat im Ergebnis Erfolg.

Allerdings ist das Verwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass die Antragstellerin auch dann ein Rechtsschutzinteresse an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen den Umlagebescheid hat, wenn sie in der Verbandsversammlung der Regelung über den Umlagemaßstab in der Verbandssatzung, der Festsetzung der Umlage in der maßgeblichen Haushaltssatzung und der Festlegung des Gebührensatzes in der Abwassergebührensatzung entsprechend der erstellten Gebührekalkulation zugestimmt hat. Zwar wirken die Mitgliedsgemeinden eines Zweckverbandes durch die Entsendung der kraft Amtes bzw. von ihnen selbst bestellten Verbandsräte (vgl. § 28 ThürKGG) an der Satzungsgebung des Zweckverbandes und damit auch

an der Festlegung des Umlegungsschlüssels in der Verbandssatzung, der Festsetzung der Höhe der Umlage in der Haushaltssatzung und an der Regelung über die Höhe des Gebührensatzes in der Beitrags- und Gebührensatzung mit. Damit können sie zumindest mittelbar auch auf die Einhaltung der Anforderungen des § 37 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG für die Erhebung von Verbandsumlagen als sekundäre Deckungsmittel hinwirken (hierzu bereits der Senatsbeschluss vom 11.09.1998 - 4 ZEO 640/98 -). Dies schließt jedoch das Rechtsschutzinteresse der Mitgliedsgemeinde in einem behördlichen Widerspruchsverfahren oder gerichtlichen Aussetzungs- oder Klageverfahren gegenüber dem Umlagebescheid regelmäßig nicht aus. Denn mit der Anforderung der Verbandsumlage durch Verwaltungsakt tritt der Zweckverband den Verbandsmitgliedern als außenstehender Rechtsträger gegenüber (hierzu der Senatsbeschluss vom 16.12.2002 - 4 ZEO 4/02 - ThürVGRspr. 2003, 199 = ThürVBl. 2003, 109 = LKV 2003, 290). Der in der Haushaltssatzung des Zweckverbandes festgelegte Umlagebetrag und der Umlegungsschlüssel in der Verbandssatzung wären als satzungsrechtliche Konkretisierung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in § 37 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG auch dann für den Erlass des Umlagebescheides beachtlich, wenn die Antragstellerin diesen Satzungen nicht zugestimmt hätte; einen Grundsatz dahin gehend, dass eine Rechtsnorm nur Wirkungen für denjenigen entfaltet, der ihr zugestimmt hat, gibt es auch im Bereich der kommunalen Gemeinschaftsarbeit nicht (vgl. den Senatsbeschluss vom 16.02.2004 - 4 ZEO 502/99 -). Ob die - mit oder ohne die Stimmen der Antragstellerin - in der Verbandsversammlung mehrheitlich beschlossenen Satzungsgrundlagen für den Umlagebescheid mit höherrangigem Recht in Einklang stehen, der Verwaltungsakt somit auf einer wirksamen Rechtsgrundlage beruht und die Antragstellerin nicht in ihren Rechten verletzt, lässt sich im Widerspruchsverfahren bzw. im gerichtlichen Aussetzungs- oder Klageverfahren gegen den Umlagebescheid überprüfen.

Der vom Verwaltungsgericht seiner Entscheidung zugrunde gelegte Prüfungsmaßstab ist ebenfalls nicht zu beanstanden und entspricht der Rechtsprechung des Senats. Allerdings vermag der Senat die vom Verwaltungsgericht dargelegten Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Umlagebescheides wegen eines unangemessenen Umlagemmaßstabs und der nicht gewährten Funktion der Umlage als sekundäres Deckungsmittel betreffend die Kosten für die Straßenoberflächenentwässerung nicht zu teilen. Vielmehr entspricht

die Heranziehung der Antragstellerin zu einer Verbandsumlage für das Haushaltsjahr 2004 nach dem im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes maßgeblichen Prüfungsumfang den Anforderungen der gesetzlichen und satzungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen:

Wie das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Senats angenommen hat, ist die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage bei der Erhebung von öffentlichen Abgaben und Kosten im Sinne des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO - zu denen auch die Erhebung von Umlagen eines Zweckverbandes auf die Mitgliedsgemeinden gehört - gesetzlich ausgeschlossen. Damit hat der Gesetzgeber das öffentliche Interesse an einem sofortigen Vollzug generell höher bewertet als das private Interesse an einer vorläufigen Befreiung von der Leistungspflicht. Er hat zudem durch § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO zum Ausdruck gebracht, dass Abgaben im Zweifel zunächst zu erbringen sind und der Zahlungspflichtige das Risiko zu tragen hat, möglicherweise in Vorleistung treten zu müssen, auch wenn sich die Heranziehung im Hauptsacheverfahren letztlich als rechtswidrig erweist. Diese gesetzgeberische Wertung ist auch bei der gerichtlichen Entscheidung über die Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs zu berücksichtigen. Im Falle der Erhebung öffentlicher Abgaben und Kosten kommt die Anordnung der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage deshalb regelmäßig nur in Betracht, wenn entsprechend § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes bestehen oder die Vollziehung für den Abgaben- und Kostenpflichtigen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte. Ernstliche Zweifel in diesem Sinne liegen vor, wenn aufgrund summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage ein Erfolg des Rechtsbehelfs im Hauptsacheverfahren wahrscheinlicher ist als ein Misserfolg. Die gerichtliche Prüfung im Eilverfahren darf mithin nicht die für das Hauptsacheverfahren geltenden Maßstäbe anlegen, sondern muss dem summarischen Charakter des Verfahrens Rechnung tragen. Dementsprechend sind Gegenstand der Rechtmäßigkeitsprüfung durch das Gericht nach § 80 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Abs. 4 Satz 3 VwGO in erster Linie der Abgabenbescheid selbst und die ihm bei summarischer Prüfung offensichtlich anhaftenden Fehler. In diesem Zusammenhang kommt in der Regel weder eine abschließende Klärung grundsätzlicher und schwieriger Rechtsfragen noch eine aufwendige Klärung von Tatsachen in Betracht, die grundsätzlich dem sich

anschließenden Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben sollen. Ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Abgabenbescheides können sich im Einzelfall auch aus sich aufdrängenden Satzungsmängeln der zugrundeliegenden kommunalen Abgabensatzung ergeben. Derartige Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Abgabensatzung müssen dann jedoch im Eilverfahren so offensichtlich und eindeutig sein, dass im Hauptsacheverfahren eine andere rechtliche Beurteilung nicht zu erwarten ist. Eine weitergehende Klärung offener Fragen zur Gültigkeit der jeweiligen Abgabensatzung kann nicht Aufgabe des Eilverfahrens sein. Vielmehr hat die (Inzident-)Kontrolle der Satzung im dafür vorgesehenen Hauptsacheverfahren stattzufinden. In der Regel wird daher im Rahmen des Eilverfahrens von der Gültigkeit der einem Abgabenbescheid zugrunde liegenden Abgabensatzung auszugehen sein. Diese Grundsätze sind auch auf die Rechtmäßigkeitsüberprüfung von Umlagebescheiden eines Zweckverbandes in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes mit der Folge anzuwenden, dass sich die summarische Prüfung im Eilverfahren im wesentlichen auf die Rechtmäßigkeit des Umlagebescheides selbst erstreckt und von der Gültigkeit einer in der Haushaltssatzung festgelegten und genehmigten Betriebskostenumlage auszugehen sein wird, sofern Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Festsetzung der Umlage in der Haushaltssatzung nicht offensichtlich und eindeutig sind (vgl. den Senatsbeschluss vom 11.09.1998 - 4 ZEO 640/98 - unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Senats zum Prüfungsmaßstab im abgabenrechtlichen Eilverfahren im Beschluss des Senats vom 23. April 1998 - 4 EO 6/97 - ThürVBl. 1998, S. 184).

Rechtliche Mängel des angegriffenen Umlagebescheides selbst hat das Verwaltungsgericht nicht festgestellt. Sie sind auch im Beschwerdeverfahren nicht ersichtlich. Bei der Berechnung des in zwei Raten aufgeteilten Umlagebetrags für das Haushaltsjahr 2004 ist der Antragsgegner von einem Umlagesatz in Höhe von 17,19 € je Einwohner ausgegangen (Umlagebedarf von 658.000,-- € insgesamt, geteilt durch die Gesamtzahl der Einwohner der Mitgliedsgemeinden des Zweckverbandes [38.279] am 31.12.2002). Unter Zugrundelegung der auf die Antragstellerin entfallenden Einwohnerzahl (599) ist er auf den festgesetzten Umlagebetrag in Höhe von 10.297,-- € gelangt. Dies steht in Einklang mit den satzungsrechtlichen Grundlagen des Zweckverbandes: Im Haushaltsplan 2004 wurde eine Umlage in Höhe von 658.000,-- € festgesetzt (vgl. § 6 der am 24.04.2004 bekannt gemachten Haushaltssatzung des Antragsgegners für das

Wirtschaftsjahr 2004). Der Umlegungsschlüssel bemisst sich gemäß § 21 Abs. 2 i. V. m. § 6 Abs. 3 Satz 2 der Verbandssatzung des Antragsgegners (ausgefertigt am 10.12.2003 und bekannt gemacht am 09.01.2004) nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen der Verbandsmitglieder zueinander (entsprechend der Einwohnerzahl zum 31.12. des vorvergangenen Jahres).

Die im Umlagebescheid ausgewiesene Untergliederung des Umlagebetrages für 2004 in eine "Umlage Verband" (150.000,-- €) und eine "Umlage Unterhaltungskosten Straßenentwässerung" (508.000,-- €) findet allerdings keine Stütze im Satzungsrecht des Antragsgegners. Denn die Festsetzung der Umlage in § 6 der Haushaltssatzung 2004 unterscheidet nicht zwischen verschiedenen Arten des ungedeckten Finanzbedarfs. Darauf kommt es jedoch nicht an. Entscheidend ist, dass der ausweislich des Umlagebescheides zu deckende Finanzbedarf mit dem in der Haushaltssatzung gemäß § 37 Abs. 3 ThürKGG festgesetzten Umlagebedarf (658.000,-- €) übereinstimmt. Das ist hier der Fall. Die im Bescheid vorgenommene Untergliederung der Umlage in verschiedene Fehlbedarfsarten hat somit allein informatorischen Charakter.

Offensichtliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der satzungsrechtlichen Grundlagen des angegriffenen Umlagebescheides, die gleichwohl eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin rechtfertigen, kann der Senat im Gegensatz zum Verwaltungsgericht unter Berücksichtigung des Vortrags der Beteiligten im Beschwerdeverfahren nicht feststellen.

Rechtsgrundlage für den Umlagebescheid eines Zweckverbandes gegenüber seinen Mitgliedsgemeinden ist § 37 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG, der eine Ermächtigung zum Handeln durch Verwaltungsakt beinhaltet. Die Pflicht der Mitgliedsgemeinden, eine Umlage zu leisten, folgt aus der gesetzlichen Regelung in § 37 ThürKGG, die durch die satzungsmäßigen Bestimmungen über den Verteilungsmaßstab in der Zweckverbandssatzung und die Höhe der Umlage in der Haushaltssatzung die gesetzlich geforderte Konkretisierung erfahren muss (vgl. die Beschlüsse des Senats vom 16.12.2002 - 4 ZEO 4/02 - a. a. O. und vom 16.02.2004 - 4 ZEO 502/99 -). Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG erhebt der Zweckverband von den Verbandsmitgliedern eine Umlage, soweit seine Einnahmen aus besonderen Entgelten für die von ihm erbrachten Leistungen und seine sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, um seinen Finanzbedarf zu decken. Damit konzipiert die gesetzliche Regelung ebenso wie die

vergleichbaren Regelungen anderer Bundesländer für die Finanzierung eines kommunalen Zweckverbandes einen Vorrang primärer Deckungsmittel (u. a. Gebühren und Beiträge) gegenüber der sekundären Deckung des Finanzbedarfs durch die Erhebung von Umlagen gegenüber den Mitgliedsgemeinden (so bereits der Senatsbeschluss vom 11.09.1998 - 4 ZEO 640/98 -; vgl. hierzu auch die Begründung zum Gesetzentwurf der Ausgangsfassung des ThürKGG, LT-Drucks. 1/788, S. 26 f. zu § 37). Dem müssen die Satzungsbestimmungen des Zweckverbandes über die Festsetzung der Umlage in der Haushaltssatzung gemäß § 37 Abs. 3 ThürKGG und den Umlagemaßstab (Umlegungsschlüssel) in der Verbandssatzung gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 5 und § 37 Abs. 2 ThürKGG Rechnung tragen.

Der Senat hat zunächst im Beschwerdeverfahren keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass es sich bei der in § 6 der Haushaltssatzung des Antragsgegners für das Haushaltsjahr 2004 festgesetzten Umlage in Höhe von 658.000,-- € um einen Finanzierungsbedarf handelt, der über die Erhebung von Leistungsentgelten und sonstigen Einnahmen des Antragsgegners (z. B. aus Beiträgen und Gebühren) gedeckt wäre und deshalb nicht nochmals über die Erhebung einer Verbandsumlage gedeckt werden dürfte. Es handelt sich dabei zum einen um den Betrag i. H. v. 508.000,-- €, der nach der Gebührenkalkulation für die Entwässerungseinrichtung des Antragsgegners im Kalkulationszeitraum 2004 bis 2007 als nicht gebührenfähiger Anteil der Betriebskosten für das Jahr 2004 in Abzug zu bringen war, weil die Entwässerungseinrichtung insoweit nicht der Grundstücksentwässerung dient und die auf die Straßenoberflächenentwässerung entfallenden Betriebskosten somit nicht auf die von den Grundstückseigentümern zu tragenden Benutzungsgebühren umgelegt werden können, sondern auf die Straßenbaulastträger entfallen (vgl. die Ergebnisübersicht, Abschnitt 1.2 der Gebührenkalkulation vom 26.01.2004, S. 6; Abschnitt 2.2.1, A 9 und Abschnitt 2.2.8, A 30). Zum anderen umfasst die Umlage den in der Gebührenkalkulation für das Jahr 2004 in Ansatz gebrachten "Selbstbehalt des Einrichtungsträgers, Umlage" i. H. v. 150.000,-- € für die zurzeit nicht genutzten Kapazitäten der Kläranlagen des Zweckverbandes (vgl. die Ergebnisübersicht, Abschnitt 1.2 der Gebührenkalkulation vom 26.01.2004, S. 6; Abschnitt 2.2.1, A 9 und Abschnitt 2.2.7, A 28).

Ob die ungedeckten Betriebskosten für die Entwässerungseinrichtung, wie sie in der Kalkulation der Abwassergebühren für das Jahr 2004 ermittelt wurden (Kostenanteil

Straßenbaulastträger und Selbstbehalt des Einrichtungsträgers) in voller Höhe als umlagefähiger Fehlbedarf (sog. Umlagebedarf) in § 6 Haushaltssatzung 2004 festgesetzt werden durften und ob in der Gebührenkalkulation der Anteil der von den Grundstückseigentümern nicht zu tragenden Kosten der Entwässerungseinrichtung (u. a. für die Straßenoberflächenentwässerung) zutreffend ermittelt wurde, bedarf einer eingehenden Prüfung von Satzungs- und Kalkulationsfragen, die nicht im einstweiligen Anordnungsverfahren zu leisten und grundsätzlich der Durchführung eines Hauptsacheverfahrens vorzubehalten ist (vgl. den Senatsbeschluss vom 16.12.2002 - 4 ZEO 4/02 - a. a. O.). Jedenfalls ergeben sich aus der bloßen Höhe des Anteils der Kosten für die Straßenoberflächenentwässerung an den Betriebskosten für die Entwässerungseinrichtung des Antragsgegners entgegen der erstinstanzlich vertretenen Auffassung insgesamt keine stichhaltigen Anhaltspunkte dafür, dass der Fehlbedarf für die Straßenoberflächenentwässerung geringer sein müsste als er in der Umlage festgesetzt wurde. Denn die Ermittlung der gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten erschöpft sich nicht in den laufenden Unterhaltungskosten, wie etwa den vom Verwaltungsgericht angeführten Reinigungsmaßnahmen der Kanalisation, sondern umfasst zu einem wesentlichen Anteil die nach § 12 Abs. 3 ThürKAG zu berücksichtigenden kalkulatorischen Kosten wie angemessene Abschreibungen und Zinsen (vgl. Abschnitt 2.2.8, A 30 der Gebührenkalkulation vom 26.01.2004). Es handelt sich daher bei der Höhe des ermittelten Kostenanteils für die Straßenentwässerung um einen kalkulatorischen Kostenansatz, der unter Zugrundelegung der gewählten und grundsätzlich zulässigen Kalkulationsmethode schlüssig ist.

Es ist nach den vorgelegten Behördenvorgängen auch weder offensichtlich noch von der Antragstellerin hinreichend dargelegt worden, dass der Anteil der nicht gebührenfähigen Kosten der Entwässerungseinrichtung durch sonstige Einnahmen des Zweckverbandes gedeckt und deshalb nicht umlagefähig wäre. Nach dem unstreitigen Vortrag der Beteiligten verfügte der Antragsgegner im Haushaltsjahr 2004 nicht über eine Gebührensatzung im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 4 ThürKAG, nach der er von den Trägern der Straßenbaulast Benutzungsgebühren für die Einleitung von Straßenoberflächenwasser in seine Entwässerungseinrichtung hätte erheben können. Somit konnte der Antragsgegner im Haushaltsjahr 2004 für die Unterhaltung der Straßenentwässerung weder von den

Mitgliedsgemeinden als Straßenbaulastträger noch von den sonstigen Straßenbaulastträgern (vgl. § 5 Abs. 3 BFernStrG bzw. § 43 ThürStrG) Einnahmen erzielen. Wenn aber die Verbandsversammlung des Zweckverbandes als das für den Beschluss von Satzungen zuständige Organ durch die stimmberechtigten Vertreter der Mitgliedsgemeinden keine Gebührensatzung erlässt, die primäre Einnahmen aus Gebühren im Sinne des § 37 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG ermöglicht, kann der entstehende Fehlbedarf durch die Verbandsumlage gedeckt werden. Anknüpfungspunkt für die Verbandsumlage ist in diesem Fall nicht die Eigenschaft der Mitgliedsgemeinde als Träger der Straßenbaulast, sondern ihre Rechts- und Pflichtenstellung als Verbandsmitglied. In dieser Eigenschaft obliegt es ihr, anderweitig nicht gedeckte Kosten für die Entwässerungseinrichtung des Zweckverbandes über eine entsprechende Verbandsumlage zu tragen, weil der Zweckverband ansonsten in eine endlos ansteigende Schuldenspirale geriete (vgl. auch insoweit den Senatsbeschluss vom 16.12.2002 - 4 ZEO 4/02 - a. a. O.). Denn bei der Verbandsumlage handelt es sich um ein Instrument des Finanzausgleichs zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Sinne eines interkommunalen Lastenausgleichs: die Gemeinden als Verbandsmitglieder werden vom Zweckverband zu Finanzierungslasten herangezogen, um den durch sonstige Einnahmen nicht ausreichend gedeckten Finanzbedarf zu decken (vgl. insoweit BVerwG, Urteil vom 11.07.2007 - 9 C 1.07 - KStZ 2008, 12; OVG Brdbg., Urteil vom 14.07.2004 - 2 D 2/02.NE - zitiert nach Juris). Die Mitgliedsgemeinde eines Abwasserzweckverbandes wird durch die Verpflichtung, als Verbandsmitglied den anderweitig nicht gedeckten Finanzbedarf für die Unterhaltung der Straßenentwässerung zu tragen, im Übrigen auch nicht schlechter gestellt als eine Gemeinde, die selbst die Aufgabe der Abwasserbeseitigung wahrnimmt. Denn im Zusammenhang mit der Straßenoberflächenentwässerung entstehen typischerweise finanzielle Belastungen, die nicht vollständig über Entgelte und sonstige Einnahmen gedeckt werden können. Die Beteiligung der Verbandsmitglieder an dem Verbandsbedarf des Zweckverbandes insbesondere für den Bau und die Unterhaltung der Straßenentwässerung trägt dem Umstand Rechnung, dass eine Gemeinde mit diesen Kosten auch dann anteilig belastet wäre, wenn sie nicht Mitglied des Zweckverbandes wäre (so schon der Senatsbeschluss vom 16.12.2002 - 4 ZEO 4/02 - a. a. O.). Die Straßenbaulast umfasst gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 ThürStrG alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben und umfasst auch die Straßenoberflächenentwässerung für die in der

Straßenbaulast der Gemeinde stehenden Gemeindestraßen (vgl. § 43 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 und 4 ThürStrG). Die Gemeinden (nicht aber der Zweckverband) können die Kosten, die ihnen als Straßenbaulastträger im Zusammenhang mit dem beitragsfähigen Ausbau von Straßen einschließlich der Teileinrichtung Straßenentwässerung entstehen, anteilig über die Erhebung von Straßenausbau- oder Erschließungsbeiträgen finanzieren.

Es ist im Beschwerdeverfahren auch nicht erkennbar, dass der Finanzbedarf im Haushaltsjahr 2004 zumindest teilweise durch eine Kostenbeteiligung von den Trägern der Straßenbaulast an der Herstellung oder Erneuerung der Straßenentwässerung auf der Grundlage des § 23 Abs. 5 ThürStrG gedeckt gewesen wäre. Aus der Gebührenkalkulation vom 26.01.2004 ergibt sich, dass bei der Ermittlung des Gebührensatzes für die Benutzungsgebühren die Investitionskostenbeteiligung der Straßenbaulastträger rechnerisch als Zuführungsbeträge der Straßenbaulastträger in der Finanzplanung eingestellt und bei der Berechnung des auf die Straßenbaulastträger entfallenden Kostenanteils berücksichtigt wurde (vgl. Abschnitt 2.2.5, A 25, 2.2.8, A 30 und Abschnitt 3.2.2, Investitionskostenbeteiligung Straßenbaulastträger). In welcher Höhe der Antragsgegner tatsächlich entsprechende Kostenbeteiligungen von den Straßenbaulastträgern als sonstige Einnahmen erhalten hat oder erhalten konnte (auch für die nicht in der Straßenbaulast der Mitgliedsgemeinden stehenden Straßen), ist jedoch nicht im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zu klären. Insofern kann die Höhe der festgesetzten Umlage weder insgesamt noch in einem konkret bestimmbar oder auf substantiiertes Schätzung beruhenden Bruchteil als offensichtlich überhöht angesehen werden. Bloße Vermutungen, wie sie das Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang angestellt hat, reichen für eine Herabsetzung der Umlage oder die Annahme ernstlicher Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit sogar in vollem Umfang nicht aus.

Der Senat kann im Übrigen die vom Verwaltungsgericht dargelegten, aber letztlich offen gelassenen Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Umlagemaßstabs nach der Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden nicht teilen. Die Festlegung des Maßstabs (Umlegungsschlüssels), nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des Finanzbedarfs des Zweckverbandes beizutragen haben, gehört zum Mindestinhalt der Verbandssatzung nach § 17 Abs. 2 Nr. 5 ThürKGG. Die Umlage soll gemäß § 37

Abs. 2 Satz 1 ThürKGG nach dem Verhältnis des Nutzens bemessen werden, den die einzelnen Verbandsmitglieder aus der Erfüllung der Aufgaben des Zweckverbandes haben und die Leistungskraft der einzelnen Verbandsmitglieder berücksichtigen. Ein anderer Maßstab (z. B. Größe, Einwohnerzahl, Aufwand für die einzelnen Verbandsmitglieder) kann zugrunde gelegt werden, wenn das angemessen ist. Damit wird dem Zweckverband ein weites Gestaltungsermessen bei der Wahl und inhaltlichen Ausgestaltung eines angemessenen Umlagemaßstabs eingeräumt (so bereits der Senatsbeschluss vom 16.12.2002 - 4 ZEO 4/02 - a. a. O. unter Hinweis auf die amtliche Begründung zu § 37 Abs. 2 ThürKGG, LT-Drucks. 1/788). Dabei kommt es nicht darauf an, die Umlage zu einer Leistung des Zweckverbandes ins Verhältnis zu setzen (z. B. zur Leistung der Straßenoberflächenentwässerung gegenüber den Mitgliedsgemeinden als Straßenbaulastträger). Denn das Äquivalenzprinzip ist auf die Bemessung von Verbandsumlagen nicht ohne weiteres übertragbar, weil derartige Abgaben im Unterschied zu Beiträgen und Gebühren nicht den Charakter eines Entgelts für einen dem Abgabepflichtigen gebotenen Vorteil haben. Der Umlagemaßstab muss allerdings dem rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Verbindung mit dem gleichfalls dem Rechtsstaatsprinzip entstammenden Willkürverbot genügen, die eine Umlegung der Kosten eines kommunalen Zweckverbandes auf die verbandsangehörigen Gemeinden verbieten, bei der eine Gemeinde gegenüber den anderen Gemeinden offenbar sachunangemessen und damit unverhältnismäßig benachteiligt wird (hierzu grundlegend BVerwG, Beschluss vom 21.10.1987 - 7 B 64.87 - Buchholz 401.64 zu § 3 AbwAG Nr. 1).

Gemessen an diesen Anforderungen ist der in der Verbandssatzung des Antragsgegners festgelegte Umlagemaßstab nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden am 31.12. des vorvergangenen Jahres für eine angemessene Verteilung des Umlagebedarfs nicht offensichtlich ungeeignet. Der Maßstab der Einwohnerzahl gehört zu den vom Gesetzgeber in § 37 Abs. 2 Satz 2 ThürKGG genannten Regelbeispielen für einen anderen als den in Satz 1 genannten Umlagemaßstab und trägt dem Umstand Rechnung, dass es oft schwer oder gar unmöglich ist, den Nutzen aus der Aufgabenerfüllung des Zweckverbandes nach § 37 Abs. 2 Satz 1 ThürKGG festzustellen (vgl. die amtliche Begründung zu § 37 Abs. 2 ThürKGG, LT-Drucks. 1/788). So ist es auch bei der Umlage für den entstandenen Fehlbedarf aus dem Betrieb einer Entwässerungseinrichtung, die ein

Zweckverband in Erfüllung der ihm übertragenen Aufgabe der Abwasserbeseitigung für seine Mitgliedsgemeinden wahrnimmt. Der aus der Erfüllung der Abwasserbeseitigungsaufgabe durch den Zweckverband den Mitgliedsgemeinden erwachsende Vorteil besteht im Wesentlichen darin, dass die Mitgliedsgemeinden keine eigenen Abwasserbeseitigungseinrichtungen betreiben und finanzieren müssen (einschließlich der Beschäftigung des notwendigen Personals und der Deckung der Investitions- und Betriebskosten), um die ihnen obliegende Aufgabe der Abwasserbeseitigung gemäß §§ 58, 57 Abs. 1 ThürWG zu erfüllen. Diese Aufgabe umfasst nicht nur die Beseitigung des auf den Grundstücken anfallenden Schmutz- und Niederschlagswassers einschließlich des Fäkalschlammes, sondern auch die Ableitung des Niederschlagswassers von befestigten Flächen, also von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, soweit diese nicht im Außenbereich belegen sind (vgl. § 58 Abs. 3 Nr. 1 ThürWG). Das Verhältnis des Nutzens, den die einzelnen Verbandsmitglieder des Antragsgegners aus der Erfüllung der umfassenden Abwasserbeseitigungsaufgabe durch den Antragsgegner haben, hängt von diversen Umständen ab, ist nur schwer festzustellen und kaum in einem rein nutzungsbezogenen Umlagemaßstab abzubilden. Der Maßstab nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden ist unter diesen Umständen ein geeigneter, wenn auch nicht der einzige angemessene Umlagemaßstab. Für die gerichtliche Prüfung der Angemessenheit des Umlagemaßstabs kommt es nicht darauf an, ob der denkbar vernünftigste Maßstab gewählt wurde, denn die Gestaltungsfreiheit des Zweckverbandes findet erst dort ihre Grenze, wo der gewählte Maßstab willkürlich und aus sachlichen Gründen nicht mehr zu rechtfertigen ist (ebenso SächsOVG, Urteil vom 08.07.1998 - 3 S 03/97 - SächsVBl. 1998, 269). Zulässig kann beispielsweise auch ein Maßstab sein, der sich an der in den einzelnen Mitgliedsgemeinden anfallenden Abwassermenge im Verhältnis zur Abwassermenge im Verbandsgebiet insgesamt orientiert (vgl. den Senatsbeschluss vom 16.12.2002 - 4 ZEO 4/02 - a. a. O.) oder die Zahl der Haus- und Grundstücksanschlüsse auf dem Gebiet der Mitgliedsgemeinde ins Verhältnis setzt zur Zahl der Anschlüsse im gesamten Verbandsgebiet, oder eine Kombination aus mehreren zulässigen Maßstäben (vgl. OVG Brdbg., Beschluss vom 14.07.2004 - 2 D 2/02.NE - a. a. O.; BVerwG, Beschluss vom 21.10.1987 - 7 B 64.87 - a. a. O.). Die Umlage kann auch getrennt für unterschiedliche Arten des Finanzbedarfs erhoben werden, für die jeweils ein eigener Umlagemaßstab gewählt werden kann (z. B. ein Maßstab für den Investitionsbedarf und ein anderer für den

Betriebsaufwand, oder ein Maßstab für die Kläranlage und ein anderer für die Kanäle; hierzu Uckel/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, Anm. 3 zu § 37 ThürKGG).

Eine Differenzierung des Maßstabs der Verbandsumlage nach unterschiedlichen Arten des Finanzbedarfs (hier für ungedeckte Betriebskosten wegen einer Überdimensionierung der Kläranlagen einerseits und Unterhaltungskosten für die Straßenoberflächenentwässerung andererseits) hat der Antragsgegner, wie bereits ausgeführt, satzungsrechtlich nicht vorgesehen und es sind im Beschwerdeverfahren auch keine zwingenden Gründe hierfür ersichtlich. Für die Angemessenheit des gewählten Umlagemaßstabs betreffend den Fehlbedarf aus der Entwässerungseinrichtung insgesamt kommt es schon deshalb entgegen der Auffassung der Antragstellerin und des Verwaltungsgerichts nicht allein auf die Vorteile der Mitgliedsgemeinden durch die Straßenentwässerung an. Der in § 21 der Verbandssatzung des Antragsgegners festgelegte Maßstab für die allgemeine Verbandsumlage, der für die Bemessung der Umlage abstellt auf die Einwohnerzahl der einzelnen Mitgliedsgemeinden und diese ins Verhältnis setzt zur Zahl der Einwohner aller Verbandsmitglieder, ist weder offensichtlich sachunangemessen, noch benachteiligt er einzelne Mitgliedsgemeinden gegenüber anderen. Denn der Vorteil, den eine Mitgliedsgemeinde aus der Wahrnehmung der Abwasserbeseitigungsaufgabe durch den Zweckverband hat, wird regelmäßig mit der größeren Anzahl ihrer Einwohner steigen: der Aufwand für die Beseitigung des auf den Grundstücken anfallenden Schmutz- und Niederschlagswassers hängt typischerweise von der voraussichtlichen Abwassermenge ab und wird umso größer sein, je größer die Zahl der Einwohner der Mitgliedsgemeinde ist (so auch OVG Brdbg., Beschluss vom 14.07.2004 - 2 D 2/02.NE - a. a. O.). Ebenso ist typischerweise zu erwarten, dass die Anzahl und Fläche der Verkehrsanlagen, auf denen Niederschlagswasser anfällt und zu beseitigen ist, umso größer sein wird, je mehr Einwohner eine Mitgliedsgemeinde hat. Aus diesem Grunde kommt bei einer zulässigen typisierenden Betrachtung der unterschiedlichen Größe der Gewerbeflächen in den Mitgliedsgemeinden und der Menge des gewerblichen Abwassers kein besonderes Gewicht zu.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung für das Beschwerdeverfahren ergibt sich aus §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47 Abs. 1, 53 Abs. 3 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG (in der Fassung des Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes vom 05.05.2004, BGBl. I 718). Dabei legt der Senat in Anlehnung an den „Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit“ (Fassung 7/2004: NVwZ 2004, 1327 ff.) im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ein Viertel des für das Hauptsacheverfahren anzunehmenden Streitwertes (hier: in Höhe der 2. Rate der geforderten Verbandsumlage) zugrunde (vgl. den Senatsbeschluss vom 11.09.1998 - 4 ZEO 640/98 -).

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Prof. Dr. Aschke

Blomenkamp

Gravert