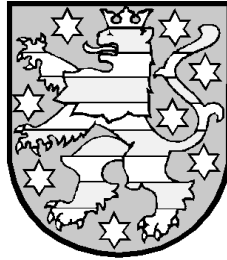


---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



## **- 4. Senat -**

4 KO 217/12

Verwaltungsgericht Gera

- 5. Kammer -

5 K 499/08 Ge

## **Im Namen des Volkes**

## **Urteil**

In dem Verwaltungsstreitverfahren

des Zweckverbands Wasser und Abwasser Orla,  
vertreten durch den Vorstandsvorsitzenden,  
Im Tümpfel 3, 07381 Pößneck

**Kläger und Berufungsbeklagter**

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Festag u. a.,  
Friedrich-Engels-Straße 13, 07381 Pößneck

**gegen**

den Freistaat Thüringen,  
vertreten durch den Präsidenten  
des Thüringer Landesverwaltungsamts,  
Weimarplatz 4, 99423 Weimar

**Beklagter und Berufungskläger**

**wegen**

Beiträgen,  
hier: Berufung

---

---

hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Prof. Dr. Aschke, den Richter am Oberverwaltungsgericht Best und die Richterin am Oberverwaltungsgericht von Saldern aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 13. November 2013 **für Recht erkannt:**

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 16. Februar 2012 wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass der Tenor dieses Urteils in Nr. 1 Satz 1 wie folgt gefasst wird:

Der Bescheid des Thüringer Landesverwaltungsamts vom 27. Juni 2007 wird, soweit dort unter Nr. 2 der Antrag auf Erstattung der „Auflösungsbeträge Wasser“ abgelehnt worden ist, in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 18. April 2008 aufgehoben. Der Beklagte wird verurteilt, über den bereits erstatteten Betrag hinaus an den Kläger einen weiteren Betrag in Höhe von 39.804,16 € für das Kalenderjahr 2007 nebst Zinsen hieraus in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit 17. Mai 2008 zu zahlen.

Der Beklagte hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen.

Dieses Urteil und das Urteil des Verwaltungsgerichts, soweit es noch nicht rechtskräftig geworden ist, sind vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 115 Prozentpunkten des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

## Tatbestand

Der Kläger begehrt im vorliegenden Verwaltungsstreitverfahren vom Beklagten den Ersatz von Aufwendungen, die ihm im Hinblick auf den zum 1. Januar 2005 erfolgten Wegfall der Beitragsfinanzierung im Bereich der Wasserversorgung aufgrund des zum vorbezeichneten Zeitpunkt in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889) entstanden sind.

Der Landesgesetzgeber hat durch das genannte Änderungsgesetz die Beitragserhebung zur Finanzierung von Wasserversorgungsanlagen in Thüringen ausgeschlossen (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 2 ThürKAG). Er hat zugleich angeordnet, dass bereits erhobene Beiträge für Wasserversorgungseinrichtungen unverzinst zurückgezahlt werden (vgl. § 21a Abs. 3 Satz 1 ThürKAG). Ferner hat er den Aufgabenträgern der Wasserversorgung zum Ausgleich der ihnen unmittelbar durch die Umstellung der Finanzierungssysteme aufgrund der Änderung des Beitragsrechts entstandenen finanziellen Verluste Erstattungsansprüche gegen das Land eingeräumt (vgl. § 21a Abs. 5 ThürKAG).

Die Verfahrensbeteiligten streiten vorliegend um die Erstattung der Gebührenmindereinnahmen, die dem Kläger dadurch entstanden sind, dass er die in der Vergangenheit erhobenen, nunmehr zurückzuzahlenden Wasserbeiträge bei der Kalkulation der Wassergebühren für die Jahre 1993 bis 2004 mit gebührenmindernder Wirkung eingesetzt hat. Bei der vom Kläger angewandten Methode wurden die Beiträge mit einem bestimmten Vomhundertsatz für jedes Jahr ertragswirksam aufgelöst und dadurch der Entgeltbedarf um die jährlichen „Auflösungsbeträge“ vermindert.

In einer vom Kläger erstellten Übersicht vom 12. Dezember 2005 („zur Auflösung der Herstellungsbeiträge 1993 - 2004 nach Jahren sowie als Zusammenfassung der Einzelauflösungen zur Gesamtauflösung des Jahres“) sind für die Kalenderjahre 1993 bis 2004 „Einzelauflösungsbeträge“ für Anlagen der Wasserversorgung ausgewiesen, die sich auf einen Gesamtbetrag von 1.057.281,08 € belaufen. Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist unstrittig, dass der Kläger in Höhe dieses Betrages eine anderweitig nicht auszugleichende Gebührenunterdeckung zu

---

verzeichnen hat, die unmittelbar dadurch bedingt ist, dass das Änderungsgesetz ihn verpflichtet hat, die Beiträge zurückzuzahlen oder nicht mehr zu erheben.

Um den Kapitalverlust aufgrund der sich aus den vorgenannten „Einzelauf Lösungsbeträgen“ ergebenden Gebührenunterdeckungen auszugleichen, schloss der Kläger am 28. Dezember 2005 mit der D\_\_\_\_\_ AG (D\_\_\_\_\_) einen Darlehensvertrag über einen Betrag von 1.057.000 €. Nach diesem Vertrag hat der Kläger das Darlehen in vierteljährlichen Raten in Höhe von 13.212,50 € zu tilgen, was einer jährlichen Tilgungsrate von 5 % entspricht; ferner hat er vierteljährlich Zinsen in Höhe von 3,39 % pro Jahr auf die jeweils noch offene Darlehensforderung zu entrichten. Die Zinsbindungsfrist endet am 30. Dezember 2015. Es ist vorgesehen, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Hälfte des Darlehens (528.500 €) getilgt sein wird. Nach den weiteren Vertragsbedingungen ist vor Ablauf der Frist eine neue schriftliche Vereinbarung über den Zinssatz, die Zinsbindungsfrist und die Tilgung zu treffen. Im Januar 2006 wurde die Darlehenssumme an den Kläger ausgezahlt. Das Landratsamt Saale-Orla-Kreis hat den im Haushaltsplan des Klägers für das Wirtschaftsjahr 2006 ausgewiesenen Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (i. H. v. 3.896.800 €), unter die u. a. die Kreditaufnahme für die Finanzierung der bis zum 31. Dezember 2004 kumulierten Auflösungsbeträge im Bereich der Wasserversorgung („Auflösungsbeträge Wasser“) fiel, mit Schreiben an den Kläger vom 27. Februar 2006 rechtsaufsichtlich genehmigt.

Mit (teilweise) ausgefülltem und am 21. März 2006 unterschriebenem Vordruck („Antrag auf Erstattung nach der Richtlinie zur Umsetzung des § 21a Abs. 5 ThürKAG“) beantragte der Kläger beim Thüringer Landesverwaltungsamt für das Kalenderjahr 2006 u. a. die Erstattung der „Auflösungsbeträge Wasser (§ 21a Abs. 5 Satz 2 Ziffer 1a ThürKAG; Punkt 5.2.1 der Richtlinie)“ unter Bezugnahme auf den vorgenannten Darlehensvertrag. Das Thüringer Landesverwaltungsamt erstattete dem Kläger mit Bescheid vom 20. April 2006 u. a. einen Betrag in Höhe von 84.924,86 € „für die Auflösungsbeträge Wasser“ für das Jahr 2006. Dieser Betrag entspricht der Summe der vom Kläger nach dem geschlossenen Darlehensvertrag im Jahre 2006 insgesamt gezahlten Tilgungs- und Zinsbeträge.

Mit weiterem (teilweise) ausgefülltem und am 26. April 2007 unterschriebenem Vordruck („Antrag auf Erstattung nach der Richtlinie zur Umsetzung des § 21a Abs. 5

---

ThürKAG“) beantragte der Kläger beim Thüringer Landesverwaltungsamt die Erstattung der „Auflösungsbeträge Wasser (§ 21a Abs. 5 Satz 2 Ziffer 1a ThürKAG; Punkt 5.2.1 der Richtlinie)“ - ebenfalls unter Bezugnahme auf den vorgenannten Darlehensvertrag; insoweit machte er für das Kalenderjahr 2007 einen Tilgungsbetrag in Höhe von 52.850 € und einen Zinsbetrag in Höhe von 33.368,80 €, mithin insgesamt einen Betrag von 86.218,80 € geltend. Neben weiteren Beträgen verlangte er überdies die Erstattung eines Betrages in Höhe von 203.223,40 € als Ausgleich für eine in der Zwangsvollstreckung teilweise ausgefallene Beitragsforderung aus dem Abwasserbeitragsbescheid vom 11. Oktober 2004 über einen Betrag von insgesamt 411.567,75 €.

Das Thüringer Landesverwaltungsamt erstattete dem Kläger mit am 2. Juli 2007 zugestelltem Bescheid vom 27. Juni 2007 u. a. einen Betrag in Höhe von 46.943,28 € für die „Auflösungsbeträge Wasser“ und lehnte den Antrag hinsichtlich des weitergehenden Erstattungsbetrags zur selben Position ab (vgl. Nr. 2 des Bescheides). Ferner versagte es den beantragten Ausgleich für die teilweise ausgefallene Abwasserbeitragsforderung (vgl. Nr. 4 des Bescheides). Zur Begründung führte es hinsichtlich der erstgenannten Position aus:

Die Erstattung der „Auflösungsbeträge Wasser“ sei nach Nr. 5.2.1 der Wasser-Abwasser-Erstattungsrichtlinie (im Folgenden: RL) erfolgt. Hiernach seien die noch zu erwartenden Zins- und Tilgungsleistungen auf den Anteil der nachgewiesenen kumulierten Auflösungsbeträge in Höhe von 1.057.281,08 € für das Jahr 2007 zu erstatten. Bei der Bemessung der jährlichen Annuität seien ein Zinssatz von 3,44 % und eine Tilgung von 1 % zugrunde gelegt worden. Nach der einschlägigen Bestimmung der Nr. 5.2.1 RL erstatte das Land die auf den Auflösungsbetrag entfallenden Zins- und Tilgungsraten für langfristige Kommunalkredite, wobei der Berechnung des jährlichen Erstattungsteilbetrags eine Anfangstilgung von 1 % pro Jahr bei gleich bleibender Annuität zugrunde zu legen sei.

Den hiergegen eingelegten Widerspruch, den der Kläger (später) auf die unter den Nrn. 2 und 4 des Bescheides getroffenen Regelungen beschränkt hatte, wies das Thüringer Landesverwaltungsamt durch Widerspruchsbescheid vom 18. April 2008 zurück. Ferner änderte es den Bescheid - zu Lasten des Klägers - dahin gehend ab, dass „hinsichtlich der Ziffer 2 ... eine Erstattung in Höhe von 46.414,64 € gewährt“

---

werde, weil bei der Ermittlung der Zinsbeträge zunächst von einem fehlerhaften Zinssatz (3,44 % statt 3,39 %) ausgegangen worden sei.

Der Kläger hat daraufhin am 16. Mai 2008 vor dem Verwaltungsgericht Gera Klage erhoben. Er hat zu den „Auflösungsbeträgen Wasser“ im Wesentlichen vorgetragen:

Ihm stehe für das Jahr 2007 ein Anspruch auf Zahlung eines Gesamtbetrags in Höhe von 86.218,80 €, mithin auf Erstattung eines weiteren Betrages in Höhe von 39.804,16 € über die ihm bereits gewährte Leistung in Höhe von 46.414,64 € zu. Der Berechnung lägen Zinsen für das aufgenommene Darlehen in Höhe von 3,39 % pro Jahr und eine jährliche Tilgung in Höhe von 5 % zugrunde. Sie entspreche dem vertraglichen Tilgungsplan der D\_\_\_\_\_. Die Beschränkung der Tilgung auf 1 % der Darlehenssumme nach den Bestimmungen der RL widerspreche der Vorschrift des § 21a Abs. 5 ThürKAG, die auf einen vollständigen Nachteilsausgleich ziele. Dies ergebe sich u. a. aus verfassungsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf die Abschaffung der Wasserbeiträge, was auch in der Begründung zum Gesetzentwurf zum Ausdruck komme. Die Erstattung auf der Grundlage eines fiktiven Tilgungssatzes von nur 1 % führe zu einer jährlichen Unterdeckung von 4 %. Er, der Kläger, müsse für die Kreditaufnahme durchschnittlich ca. 55.000 € pro Jahr über einen Zeitraum von maximal 20 Jahren tilgen. Auf der Grundlage der Bestimmungen der RL erfolge eine Erstattung der Kreditkosten lediglich in Höhe von 10.527 € pro Jahr. Einen Betrag von ca. 42.291 € müsse er aus eigenen Mitteln aufbringen. Die jährliche Geldentwertung betrage 2 bis 3 %. Die Werthaltigkeit der Rückzahlung bestehe bei gleich bleibender jährlicher Geldentwertung und einer Erstattung, die 80 Jahre länger dauere als die vertragliche Tilgung, nicht mehr. Vielmehr entstehe - ausgehend von einer durchschnittlichen jährlichen Geldentwertung von 2,5 % und damit in Höhe von 264,32 € - bei einer im Vergleich zur vertraglichen Kredittilgung 80 Jahre länger und damit insgesamt 100 Jahre dauernden Tilgung der Auflösungsbeträge durch den Beklagten letztlich ein Wertverlust von 21.145,62 €.

Der vom Beklagten der Erstattung zugrunde gelegte Tilgungssatz von 1 % führe überdies zu einer nicht hinnehmbaren Liquiditätseinschränkung. Dies bedeute, dass er, der Kläger, einen entsprechenden Kassenkredit aufnehmen müsse. Unter Berücksichtigung eines Kassenkreditzinssatzes von 4 bis 5 % führe der auf seiner Seite bestehende Liquiditätsverlust (42.291,24 €) zu einer weiteren Belastung mit zusätzlichen Kreditzinsen von 2.114,56 € pro Jahr. Insgesamt ergäben sich daher für

---

ihn, den Kläger, jährliche Defizite von ca. 45.000 €, die er weder über die Kalkulation der Wassergebühren noch durch die vom Beklagten gewährten Erstattungsleistungen ausgleichen könne. Der Liquiditätsverlust erreiche bis zum Jahre 2025, in dem das von ihm, dem Kläger, aufgenommene Ratendarlehen voraussichtlich getilgt sein werde, eine Höhe von 800.000 €. In diesem Umfang könnten bis dahin notwendige anderweitige Investitionen nicht vorgenommen werden, weil das gegenwärtige Gebührenniveau keine weiteren Zinsaufwendungen und damit Fremdfinanzierungen ermögliche. Investitionen, die erst nach dem genannten Zeitpunkt vorgenommen würden, seien mit Preiserhöhungen verbunden, für die der Beklagte ebenfalls keinen Nachteilsausgleich gewähre.

Die Erstattungspraxis des Beklagten, die im vorliegenden Falle auf eine Tilgung der Auflösungsbeträge über einen Zeitraum von 100 Jahren hinauslaufe, widerspreche ferner rechtlichen Vorgaben der Thüringer Landeshaushaltsordnung bzw. der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung, da sie mit den Grundsätzen der Berechenbarkeit und Planbarkeit der Haushaltsvorgaben nicht vereinbar sei. Sie führe im Übrigen dazu, dass ca. ab dem 10. oder 11. Jahr nach Aufnahme des Ratendarlehens der Beklagte jährlich Zinsbeträge erstatte, die höher seien als diejenigen, die er, der Kläger, in den nachfolgenden Jahren entrichten müsse.

In seinem Schriftsatz vom 30. September 2008, auf den sich der Kläger vor dem Verwaltungsgericht in der mündlichen Verhandlung vom 16. Februar 2012 ausdrücklich bezogen hat, hat er beantragt,

den Beklagten zu verpflichten,

1. an ihn gemäß Ziffer 2 des Erstattungsbescheides vom 27. Juni 2007 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 18. April 2008 über die bereits gewährte Erstattung hinaus weitere 39.804,16 € nebst 5 % Zinsen seit 2. Juli 2007 zu zahlen, und
2. an ihn 203.223,40 € nebst 5 % Zinsen über dem Basiszinssatz seit 2. Juli 2007 zu zahlen.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

---

Er hat zu den „Auflösungsbeträgen Wasser“ im Wesentlichen vorgetragen:

Dem Kläger sei nach der Veröffentlichung der RL die Bemessung des jährlichen Erstattungsteilbetrags für den kumulierten Auflösungsbetrag bereits vor Abschluss des Kreditvertrags bekannt gewesen. Deshalb habe er bereits zu diesem Zeitpunkt erkennen müssen, dass die von ihm, dem Beklagten, zu leistenden jährlichen Erstattungsteilbeträge nicht ausreichen, um den Kreditvertrag zu bedienen. Der Ausgangspunkt weiterer Erwägungen des Klägers sei fehlerhaft, soweit dieser davon ausgehe, dass der Beklagte den kumulierten Auflösungsbetrag über einen Zeitraum von 100 Jahren tilge. Denn bei einem Annuitätendarlehen steige der Tilgungsanteil der Raten stetig und der Zinsanteil sinke stetig aufgrund der sich verringernden Restschuld.

Das Verwaltungsgericht Gera hat durch aufgrund mündlicher Verhandlung vom 16. Februar 2012 ergangenes Urteil (Az.: 5 K 499/08 Ge) den Beklagten verpflichtet, dem Kläger zur Erfüllung von dessen eingegangener Darlehensverpflichtung zur Finanzierung des „Auflösungsbetrags Wasser“ für das Jahr 2007 einen weiteren Betrag von 39.804,16 € nebst Zinsen hierauf in Höhe von 5 % über dem Basiszinssatz ab 17. Mai 2008 zu bewilligen, im Übrigen die Klage abgewiesen und die Berufung zugelassen. Zur Begründung hat es zum „Auflösungsbetrag Wasser“ in den Entscheidungsgründen ausgeführt:

Der Kläger habe einen Anspruch auf Übernahme der gesamten Darlehensaufwendungen für das Jahr 2007 in Höhe von insgesamt 86.218,80 €, mithin auch des eingeklagten Betrages in Höhe von 39.804,16 € nach § 21a Abs. 5 Sätze 1 und 2 ThürKAG. Die Erstattungspraxis des Beklagten widerspreche den genannten gesetzlichen Bestimmungen. Diese seien auf eine vollständige Erstattung sämtlicher durch die Gesetzesänderung zum 1. Januar 2005 bedingten Aufwendungen gerichtet. An sich müsse der Beklagte nach dem Rechtsgedanken des § 249 Abs. 1 BGB den kommunalen Aufgabenträgern den durch die Gesetzesänderung unmittelbar eingetretenen Schaden ersetzen, da von einem Schadensausgleich in Form von Teilleistungen in § 21a Abs. 5 Sätze 1 und 2 ThürKAG nicht die Rede sei. Gleichwohl gebiete eine verfassungskonforme Auslegung der Bestimmungen zwingend nur jährliche Erstattungsteilbeträge. Denn die insoweit in Rede stehenden gewaltigen Erstattungssummen könnten nicht mit einer Zahlung getilgt werden, weil



---

ansonsten die Gefahr bestünde, dass der Beklagte sich unter Verstoß gegen Art. 98 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf verschulden müsste.

Angesichts der von Verfassungs wegen gebotenen Einschränkung des Erstattungsanspruchs müsse dieser allerdings einen solchen Umfang haben, dass er die tatsächlich entstandenen Aufwendungen eines sich wirtschaftlich verhaltenden kommunalen Aufgabenträgers decke. Dem werde die Art und Weise der Erstattung nach den Vorgaben der RL, die an einem Annuitätendarlehen über einen sehr langen Zeitraum orientiert sind, nicht gerecht, so dass die RL im Falle des Klägers nicht angewandt werden dürfe. Eine Erstattungsregelung, die dazu führe, dass einerseits dem Aufgabenträger zunächst nicht unerhebliche jährliche Defizite entstehen, und die andererseits den Steuerzahler im Ergebnis mit überhaupt nicht entstandenen Zinskosten - in gegebenenfalls beträchtlicher Höhe - belastet, widerspreche der gesetzlichen Vorgabe, einerseits sämtliche Kosten, andererseits auch nur die tatsächlich entstandenen Kosten zu erstatten. Das Modell der Erstattung nach Maßgabe eines Annuitätendarlehens führe vorliegend zu einer erheblichen jährlichen Unterdeckung der tatsächlichen Kreditkosten. Darüber hinaus führe die Regelung in der RL wohl auch zu einer übermäßigen Belastung des Landeshaushalts, weil auf der Grundlage einer Erstattung nach Maßgabe eines Annuitätendarlehens ein wesentlich höherer Anteil an Zinskosten entstehe, der dem Aufgabenträger langfristig erstattet werden solle, obwohl ein solcher gar nicht angefallen sei. Der nach der RL vorgeschriebene Ansatz einer Anfangstilgung von 1 % pro Jahr führe zu einer stark erhöhten Laufzeit des betreffenden Kredits, die der tatsächlichen nicht entspreche, und zwar mit einer höheren Zinsbelastung. Dies bedeute auch, dass der Aufgabenträger nach Ablauf seines Kreditvertrags trotz des zurückgezahlten Kredits und nicht mehr zu erbringender Zinsleistungen die Erstattung von Tilgungs- und Zinsleistungen beantragen müsse, um die aufgelaufenen Defizite der letzten Jahre auszugleichen. Dies führe im Ergebnis jedoch zu einer wesentlich höheren Zinsgesamtbelastung des Beklagten. Jedenfalls für Fälle nachgewiesener konkreter jährlicher Kreditkosten seien die Vorgaben der RL für die Erstattung nicht gesetzeskonform.

Dem Kläger könne überdies nicht entgegen gehalten werden, er habe sich bei der Darlehensaufnahme an der Regelung in Nr. 5.2.1 RL ausrichten müssen und damit das Finanzierungsdefizit vermeiden können. Denn § 21a Abs. 5 ThürKAG schreibe eine bestimmte Art und Weise der Erstattung gerade nicht vor, so dass der Beklagte

---

auch vertraglichen Gestaltungen der Art, für die sich der Kläger entschieden habe, Rechnung tragen müsse. Ein kommunaler Aufgabenträger, der sich - wie der Kläger - wirtschaftlich verhalte und ein rechtsaufsichtlich genehmigtes langfristiges Darlehen zur Abwendung seiner Beitragsausfälle aufgenommen habe, stehe ein Anspruch auf vollen Ausgleich der jährlichen Belastungen zu.

Gegen das am 5. März 2012 zugestellte Urteil hat der Beklagte beim Verwaltungsgericht Gera am 28. März 2012 Berufung eingelegt, soweit das Verwaltungsgericht der Klage stattgeben hat. Das Rechtsmittel hat er mit am 4. Mai 2012 beim Thüringer Obergerverwaltungsgericht eingegangenen weiterem Schriftsatz begründet.

Der Kläger hat seinerseits Berufung gegen das Urteil hinsichtlich des abgewiesenen Teils der Klage eingelegt, der den geltend gemachten Anspruch auf Erstattung „sonstiger Aufwendungen“ in Höhe von 203.223,40 € wegen einer nicht realisierten Abwasserbeitragsforderung betrifft. Der Senat hat später durch Beschluss vom 30. Januar 2013 dieses Berufungsverfahren (Az.: 4 KO 216/12) vom vorliegenden Verfahren abgetrennt.

Zur Begründung seiner Berufung trägt der Beklagte ergänzend im Wesentlichen vor:

Der maßgebliche Gesetzentwurf gehe für den Bereich der Erstattung von Auflösungsbeträgen von langfristigen Kommunalkrediten aus. Auch die Art und Weise der Gewährung jährlicher Erstattungsleistungen müsse verfassungskonform erfolgen, um eine verfassungswidrige Verschuldung des Landes zu vermeiden. Insoweit sei unter Beachtung des staatlichen Finanzermessens auch nicht auf die „billigste“, sondern auf die wirtschaftlichste Lösung abzustellen, die durchaus in einer langfristigen Finanzierungsplanung, also auch in einer Planung mit einem Annuitätendarlehen, liegen könne. Im Rahmen der gebotenen wirtschaftlichen Betrachtung sei auch der gesamte Landeshaushalt einzubeziehen. Beim „Wie“ der Abwicklung des Erstattungsverhältnisses seien die Interessen des Erstattungspflichtigen zwingend zu berücksichtigen, da § 21a ThürKAG eine Kompensationsvorschrift zu dessen Lasten sei. Demgemäß sei auch sein Organisations- und Finanzermessen, insbesondere sein Interesse an einer gleichen Abwicklung unterschiedlicher Erstattungsverhältnisse, gebührend zu berücksichtigen. Die RL vereinfache die Abwicklung der Erstattungsrechts-

---

verhältnisse in mehrfacher Hinsicht. Auch für Fälle nachgewiesener konkreter jährlicher Kreditkosten sei die Gesetzeskonformität der RL nicht zweifelhaft. Denn es sei allgemein anerkannt, dass im Rahmen einer effektiven Verwaltungsabwicklung auch Pauschalierungen, wie die Abrechnung auf der Grundlage eines Annuitätendarlehens, zulässig seien. Die maßgebliche Gesetzesbegründung gehe ferner davon aus, dass der aus dem Zivilrecht bekannte Grundsatz der Schadensminderungspflicht von den Aufgabenträgern zu beachten sei. Vorliegend sei der Kläger dieser Pflicht aber gerade nicht nachgekommen. Denn es sei aus seiner, der Sicht des Beklagten als derjenige, der die Mittel für die Erstattung bereitstelle, und nicht aus der Perspektive des Klägers zu beurteilen, welcher Schaden am geringsten sei. Auch die kommunalaufsichtsrechtliche Genehmigung der Kreditaufnahme rechtfertige keine andere Beurteilung, weil jene allein aufgrund der Einhaltung der haushaltsrechtlichen Grundsätze erteilt worden sei. Eine Prüfung der Erstattungsfähigkeit der Kreditkosten gehe damit nicht einher.

Dem Kläger würde, falls er ein Annuitätendarlehen nach den Vorgaben der Richtlinie aufgenommen hätte, von ihm, dem Beklagten, genau derjenige Betrag erstattet, den er im jeweiligen Kalenderjahr als Gesamtkreditrate an den Kreditgeber zahlen müsste. Der Betrag würde sogar jährlich im Voraus erstattet, wenn er die jährliche Erstattungsleistung jeweils zu Beginn eines Haushaltsjahres beantragte. Für die Prüfung der Nachweise sei nur beim erstmaligen Antrag eine gewisse, aber nicht lange Bearbeitungszeit erforderlich, so dass grundsätzlich eine zügige Bescheidung gewährleistet sei. Selbst wenn ein Aufgabenträger eine vierteljährliche nachträgliche Zahlung mit seinem Kreditinstitut vereinbart habe, sei eine volle Liquidität bereits bei Fälligkeit der ersten Rate eines Kalenderjahres gewährleistet. Da der Kläger bei einer Kreditfinanzierung nach Maßgabe der Richtlinie nicht in Vorleistung treten müsse, führe jene zu gar keinem Liquiditätsentzug. An diesem Modell des „durchlaufenden Postens“ ändere sich auch nichts bei einer Änderung des Zinssatzes. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Gleichwertigkeit beider Finanzierungsmodelle für den Kläger sei es diesem zumutbar gewesen, sich seinerzeit für ein Annuitätendarlehen nach den Vorgaben der Richtlinie zu entscheiden, um auf häushälterische Belange des Landes Rücksicht zu nehmen.

Alle Aufgabenträger seien bei der Ausarbeitung der am 21. März 2005 im Thüringer Staatsanzeiger veröffentlichten Richtlinie eingebunden worden. So sei ein Entwurf der Richtlinie, der hinsichtlich der Regelungen in Nr. 5.2.1 mit der später erlassenen

---

Richtlinie im Wesentlichen übereingestimmt habe, bereits mit Schreiben vom 20. Dezember 2004 allen Aufgabenträgern als Arbeitspapier zur Verfügung gestellt worden. Im Schreiben seien sie zu Informationsveranstaltungen des Beklagten über Neuregelungen im Thüringer Kommunalabgabengesetz und die Richtlinie eingeladen worden. Auf den Veranstaltungen seien Fragen der Aufgabenträger beantwortet worden. Der Kläger habe mit zwei Vertretern an einer der Informationsveranstaltungen tatsächlich teilgenommen. Ferner habe er sich vor der Kreditaufnahme im Dezember 2005 mit den Erstattungsmodalitäten nach der Richtlinie auseinandergesetzt.

Aus der Gewährung von Erstattungsleistungen für die „Auflösungsbeträge Wasser“ nach Maßgabe der tatsächlichen Kreditverpflichtungen des Klägers im Bescheid vom 20. April 2006 könne nicht der Schluss gezogen werden, der Beklagte habe damit konkludent eine Erstattungsverpflichtung auch für die Zukunft anerkannt. Der mit der Bearbeitung des betreffenden Erstattungsantrags betraut gewesene Mitarbeiter habe seinerzeit die Richtlinie fehlerhaft nicht angewandt. Der Kläger könne sich insoweit auch nicht auf Vertrauensschutz berufen, denn es fehle am Vertrauenstatbestand in Form einer Vertrauensbetätigung. Der Kläger habe aufgrund der genannten Bescheidung keine Dispositionen getroffen, in die die nachträgliche Änderung der Erstattungsmodalitäten eingreife, zumal er den Darlehensvertrag bereits vor Erlass des in Rede stehenden Bescheides geschlossen habe.

Soweit der Gemeinde- und Städtebund die Verbindlichkeit der Richtlinie und deren unveränderte Fortgeltung in Frage gestellt habe, seien entsprechende Informationen nicht ihm, dem Beklagten, zuzurechnen. Im Übrigen hätten etwaige diesbezügliche Rechtsunsicherheiten erst Recht einen Anlass für den Kläger begründet, sich über die Modalitäten der Refinanzierung vor Abschluss des Darlehensvertrags Gewissheit zu verschaffen.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 16. Februar 2012 insoweit aufzuheben, als unter teilweiser Aufhebung des Bescheides des Thüringer Landesverwaltungsamts vom 27. Juni 2007 und des Widerspruchsbescheids des Thüringer Landesverwaltungsamts vom 18. April 2008 der Beklagte verpflichtet wird, dem Kläger zur Erfüllung von dessen eingegangener Darlehensverpflichtung zur Finanzierung des Auflösungs-

---

betrags Wasser für das Jahr 2007 weitere 39.804,16 € nebst Prozesszinsen auf den vorgenannten Betrag in Höhe von jährlich 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 17. Mai 2008 zu bewilligen, und die Klage insoweit abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat am 1. März 2013 erklärt, er wolle seinen im erstinstanzlichen Verfahren gestellten Klageantrag klarstellen bzw. ändern. Insoweit beantragt er nunmehr,

den Erstattungsbescheid vom 27. Juni 2007 hinsichtlich der Ablehnung einer weitergehenden Erstattung von „Auflösungsbeträgen Wasser“ (in Nr. 2) in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 18. April 2008 aufzuheben und den Beklagten zu verurteilen, über den bereits erstatteten Betrag hinaus einen weiteren Betrag in Höhe von 39.804,16 € für das Kalenderjahr 2007 für die aufgelösten Wasserbeiträge nebst Prozesszinsen auf den vorgenannten Betrag in Höhe von jährlich 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit 17. Mai 2008 zu zahlen,

hilfsweise,

den Beklagten unter Aufhebung des Erstattungsbescheids vom 27. Juni 2007 hinsichtlich der Ablehnung einer weitergehenden Erstattung von „Auflösungsbeträgen Wasser“ (in Nr. 2) in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 18. April 2008 zu verpflichten, dem Kläger über den bereits erstatteten Betrag hinaus einen weiteren Betrag in Höhe von 39.804,16 € für das Kalenderjahr 2007 für die aufgelösten Wasserbeiträge nebst Prozesszinsen auf den vorgenannten Betrag in Höhe von jährlich 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit 17. Mai 2008 zu bewilligen.

Er trägt ergänzend im Wesentlichen vor:

Die Auffassung des Beklagten, die Höhe jährlicher Erstattungsleistungen richte sich im Ergebnis nach seiner eigenen Kassenlage, werde dem rechtlichen Charakter des Ausgleichsanspruchs nicht gerecht. Nur soweit dieser auf einen umfassenden und

---

vollständigen Nachteilsausgleich ziele, erweise sich der gesetzgeberische Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung der Aufgabenträger der Wasserversorgung als verfassungsgemäß. Die Vorschrift des § 21a Abs. 5 ThürKAG räume ihm, dem Kläger, sogar einen Anspruch auf sofortige Erstattung des gesamten Auflösungsbetrags und nicht nur einen solchen auf Erstattung von Teilbeträgen über mehrere Jahre ein. Auch verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung des Thüringer Landeshaushalts stünden dem nicht entgegen. Die in Rede stehenden Erstattungsleistungen des Beklagten würden gerade nicht aus dem allgemeinen Landeshaushalt, sondern aus einem hierfür gebildeten sogenannten Sondervermögen finanziert, dem lediglich Zinsen aus dem allgemeinen Landeshaushalt zugeführt würden.

Aus der Art und Weise der „Rückerstattung der Auflösungsbeträge Trinkwasser“ durch den Beklagten ergebe sich für ihn, den Kläger, nicht nur ein temporärer Nachteil, sondern vielmehr ein dauerhafter, nachhaltiger und wesentlicher Vermögensnachteil, zumal der Auflösungsbetrag etwa 10 % seines im Trinkwasserbereich vorhandenen Eigenkapitals ausmache. Der ihm, dem Kläger, entstehende finanzielle Schaden sei weitaus höher als der Finanzierungsnachteil in Höhe von 491.509,24 €, der in der vom Beklagten im Parallelverfahren 4 KO 202/12 in Bezug genommenen Tabelle („Finanzierung Auflösungsbeträge ZWA Orla“) ausgewiesen sei. Unter Zugrundelegung des Berechnungsmodells dieser Tabelle werde der Beklagte noch mindestens weitere 13,3 Jahre für die Tilgung bei einer gleich bleibenden jährlichen Rate (46.414,64 €) benötigen. Deshalb werde selbst nach einer für den Beklagten günstigsten Berechnung die „Liquiditätsdifferenz“ nicht vor 33,3 Jahren ausgeglichen sein. Bei dieser Sachlage müsse ein sogenannter Barwert des Auflösungsbetrags ermittelt werden. Auch in den sich dann ergebenden Barwertdifferenzen komme ein nicht unerheblicher Vermögensnachteil für ihn, den Kläger, zum Ausdruck.

Die Kreditverbindlichkeit zum Ausgleich der „Auflösungsbeträge Wasser“ wirke sich ungünstig für ihn, den Kläger, aus, soweit dieser eigene Kredite für Investitionen in gleicher Höhe aufnehmen wolle. Denn inzwischen sei auch im allgemeinen Bankverkehr bekannt, dass die Rückzahlungsgarantie staatlicher Verbindlichkeiten in der Europäischen Gemeinschaft keineswegs als gesichert gelten könne.

---

Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Darlehensvertrags sei der rechtliche Wirkungsbereich der Richtlinie hinsichtlich vieler Detailfragen offen gewesen. Teilweise habe es Informationen des Gemeinde- und Städtebunds gegeben, wonach die Finanzierungsrichtlinie nicht als starre Handlungsvorgabe anzusehen sei, weil sie unter hohem politischem Erwartungsdruck entstanden sei, und die handwerklichen Abstimmungen in der Richtlinie noch zu verschiedenen Änderungen führen würden. Am 29. Juli 2005 habe er, der Kläger, ein Schreiben (des Landratsamts Saale-Orla-Kreis) erhalten, wonach Ansprechpartner für alle Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes, insbesondere der Erstattungsansprüche, die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden seien. Er, der Kläger, habe sich mit der Kommunalaufsichtsbehörde im Zusammenhang mit der Rückzahlung der Trinkwasserbeiträge umfassend abgestimmt. Es seien insoweit Beitragslisten, Zahlungsabläufe und die Refinanzierung der Beitragsrückzahlung und der Auflösungsbeträge besprochen worden. Auch das Kreditangebot der D\_\_ sei vor Abschluss des Vertrages der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt worden. Zu diesem Zeitpunkt sei er, der Kläger, nicht durch einen gewählten Verbandsvorsitzenden, sondern durch einen staatlichen Beauftragten vertreten worden. Weder dieser noch die Kommunalaufsichtsbehörde habe im geschlossenen Kreditvertrag einen Verstoß gegen die Richtlinie gesehen. Im Rahmen eines Gesprächs über Kreditaufnahmen und deren Genehmigungspflichtigkeit zwischen Vertretern des Klägers und dem damaligen Leiter des Kommunalaufsichtsamts des Saale-Orla-Kreises am 13. Dezember 2005 sei auch „die entsprechende Abweichung“ von der bis dahin veröffentlichten Erstattungsrichtlinie „thematisiert“ worden. Dem Beklagten seien - über die Rechtsaufsichtsbehörde - vor der in Rede stehenden Kreditaufnahme alle Einzelheiten des Darlehensvertrags bekannt geworden. In Kenntnis der Abweichung von den Vorgaben der RL habe die Kommunalaufsichtsbehörde ihm, dem Kläger, am 14. Dezember 2005 schriftlich mitgeteilt, dass sie einen Gesamtkredit i. H. v. 3,5 Mio. €, der auch denjenigen über einen Betrag von 1.057.000 € wegen der genannten Auflösungsbeträge (1.057.281,08 €) umfasste, genehmigen werde. Im Vertrauen hierauf habe er, der Kläger, die entsprechende Kreditaufnahme ausgelöst. Die Abstimmung mit dem Beklagten zeige sich auch darin, dass dieser mit Bescheid vom 20. April 2006 die „Auflösungsbeträge Wasser“ nach Maßgabe des geschlossenen Darlehensvertrags

---

erstattet habe. Mit dieser Bescheidung habe der Beklagte die Aufwendungen aufgrund des Ratenkreditvertrags als erstattungsfähig angesehen.

Am 16. Juli 2013 hat der Senat beschlossen, Beweis darüber zu erheben, welche Informationen über Finanzierungs- und Erstattungsmodalitäten bereits vor Abschluss des Ratenkreditvertrags am 28. Dezember 2005 zwischen dem Kläger und dem Landratsamt Saale-Orla-Kreis ausgetauscht wurden. In teilweiser Ausführung des Beweisbeschlusses hat der Berichterstatter die Verwaltungsvorgänge des Landratsamts Saale-Orla-Kreis zur rechtsaufsichtlichen Gesamtgenehmigung des im Haushaltsplan des Klägers für das Jahr 2006 ausgewiesenen Gesamtbetrags der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen beigezogen. Ferner hat der Senat in der mündlichen Verhandlung am 13. November 2013 Rechtsanwalt Gerold Festag (Pößneck), Regierungsdirektor \_\_\_\_\_ Z\_\_\_\_\_ als ehemaligen Leiter der Kommunalaufsicht des Landratsamts Saale-Orla-Kreis, die frühere kaufmännische Leiterin des Klägers, Frau \_\_\_\_\_ K\_\_\_\_\_, und den Werkleiter des Klägers, Herrn \_\_\_\_\_ G\_\_\_\_\_, als Zeugen vernommen. Dazu wird im Einzelnen auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 13. November 2013 Bezug genommen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakten zum vorliegenden Verwaltungsstreitverfahren (3 Bände) und zum Parallelverfahren 4 KO 202/12 (2 Bände), das die Erstattung der „Auflösungsbeträge Wasser“ für das Kalenderjahr 2008 betrifft, und zum weiteren Parallelverfahren 4 KO 186/12 (1 Band), das entsprechende Erstattungsleistungen für das Jahr 2006 zum Gegenstand hat. Überdies wird auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Landratsamts Saale-Orla-Kreis zur rechtsaufsichtlichen Gesamtgenehmigung des im Haushaltsplan des Klägers für das Jahr 2006 ausgewiesenen Gesamtbetrags der vorgesehenen Kreditaufnahmen (1 Heftung) sowie die - bereits vom Verwaltungsgericht beigezogenen - Verwaltungsvorgänge des Beklagten zum vorliegenden Verfahren und zu den genannten Parallelverfahren (insgesamt 2 Aktenordner und 4 Heftungen) verwiesen, die vom Senat ebenfalls zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.



---

## E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Die - vom Verwaltungsgericht zugelassene - Berufung, mit der sich der Beklagte gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts wendet, das ihn verpflichtet hat, dem Kläger zur Finanzierung des „Auflösungsbetrags Wasser“ für das Kalenderjahr 2007 einen weiteren Betrag in Höhe von 39.804,16 € nebst Zinsen seit 17. Mai 2008 zu bewilligen, bleibt erfolglos.

Sie ist zwar zulässig, jedoch nicht begründet. Denn auch nach der auf Empfehlung des Senats in der mündlichen Verhandlung am 1. März 2013 vom Kläger vorgenommenen Umstellung seiner Anträge hat die Klage Erfolg. Zu dieser Umstellung ist zunächst Folgendes auszuführen:

Der im Schriftsatz des Klägers vom 30. September 2008 enthaltene Antrag („die Beklagte zu verpflichten, an die Klägerin gemäß Ziffer 2 des Erstattungsbescheides vom 2. Juli 2007 i. d. F. des Widerspruchsbescheides vom 18. April 2008 über die bereits gewährte Erstattung hinaus weitere 39.804,16 € nebst 5 % Zinsen seit 2. Juli 2007 über Basiszinssatz zu zahlen“), auf den sich der Kläger in der mündlichen Verhandlung vom 16. Februar 2012 vor dem Verwaltungsgericht ausdrücklich bezogen hat, war als Verpflichtungsantrag (§§ 42 Abs. 1, 113 Abs. 5 VwGO) auszulegen. Er weicht von den Anträgen ab, die der Kläger in den vom Verwaltungsgericht zeitgleich verhandelten Parallelverfahren 5 K 87/07 Ge (4 KO 186/12) und 5 K 281/08 Ge (4 KO 187/12) gestellt hat und die in erster Linie einer kombinierten Anfechtungs- und allgemeinen Leistungsklage entsprechen (vgl. die protokollierten Antragsfassungen zu diesen Verfahren in der Sitzungsniederschrift vom 16. Februar 2012). Auch sein Vortrag im erstinstanzlichen Verfahren bietet keine Hinweise darauf, dass er im vorliegenden Verfahren sein Begehren von Anfang an mit einer allgemeinen Leistungsklage oder einer kombinierten Anfechtungs- und allgemeinen Leistungsklage hat verfolgen wollen. Seine Auffassung, der Beklagte sei nicht befugt, durch Erlass eines Verwaltungsakts über Erstattungsleistungen (§ 21a Abs. 5 und 6 ThürKAG) zu entscheiden, hat der Kläger nicht schon im erstinstanzlichen Verfahren, sondern erst im Berufungsverfahren dargelegt.

Den vorliegend als Verpflichtungsantrag auszulegenden ursprünglichen Klageantrag hat der Kläger im Berufungsverfahren in der mündlichen Verhandlung vom 1. März

---

2013 dahin gehend umgestellt, dass er sein Begehren nunmehr in erster Linie im Wege einer kombinierten Anfechtungs- und allgemeinen Leistungsklage und nur noch hilfsweise (für den Fall der Unzulässigkeit dieser Klage) im Wege einer Verpflichtungsklage verfolgt. In der genannten Umstellung des Klageantrags dürfte eine - auch in der Berufungsinstanz grundsätzlich mögliche - Klageänderung liegen. Eine solche ist entsprechend § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 264 Nr. 2 ZPO bereits kraft Gesetzes ohne weiteres zulässig, ohne dass hierfür die in § 91 VwGO genannten Voraussetzungen für eine Klageänderung vorliegen müssen. Denn mit der in Rede stehenden Umstellung des Klageantrags wird keine Änderung des Klagegrundes vorgenommen, sondern bei gleichbleibendem Klagegrund aus diesem nur eine andere Rechtsfolge hergeleitet (zum grundsätzlich zulässigen Übergang von einer Verpflichtungs- zur Anfechtungsklage und umgekehrt entsprechend § 264 Nr. 2 ZPO sowie auch zu anderen Umstellungen von Klageanträgen vgl. nur Kopp/Schenke, VwGO, 19. Auflage 2013, § 91 Rn. 9 m. w. N.). Jedenfalls erweist sich die Umstellung des Klageantrags als sachdienlich (vgl. § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 91 Abs. 1 VwGO). Denn der ursprüngliche Verpflichtungsantrag (§ 42 Abs. 1 VwGO) begegnete in mehrfacher Hinsicht erheblichen Zulässigkeitsbedenken. Insbesondere war er nicht statthaft, weil es dem Beklagten aus rechtlichen Gründen von vornherein verwehrt ist, über die beantragten Erstattungsleistungen durch Verwaltungsakt i. S. v. § 35 ThürVwVfG zu entscheiden. An dieser Befugnis des Beklagten fehlt es jedenfalls deshalb, weil die Beteiligten gehindert sind, ihre Rechtsbeziehungen - bezogen auf das Erstattungsrechtsverhältnis (§ 21a Abs. 5 ThürKAG) - durch bindende Verwaltungsakte zu regeln, da Raum für eine einseitige Festsetzung der Erstattungsbeträge durch Verwaltungsakt nur in einem Über- und Unterordnungsverhältnis bestehen kann, die Beteiligten aber als Hoheitsträger gleichgeordnet sind. Hierzu sei im Einzelnen Folgendes ausgeführt:

Für die Qualifizierung des Erstattungsrechtsverhältnisses ist maßgeblich darauf abzustellen, wie der Gesetzgeber das Verhältnis zwischen den beiden Hoheitsträgern Zweckverband und Land auf der Ebene der Abwicklung bzw. Erfüllung der Erstattungsansprüche konkret ausgestaltet hat. Diesbezügliche eindeutige Aussagen sind dem Gesetz selbst nicht zu entnehmen. Es verhält sich nicht zu den näheren Modalitäten der Abwicklung des Erstattungsrechtsverhältnisses, wie insbesondere der rechtlichen Handlungsform bei der Gewährung der Geldleistungen. Auch aus der Interessenlage der beteiligten Hoheitsträger ergeben sich keine eindeutigen Anhalts-

---

punkte für die Auslegung. Dies gilt insbesondere hinsichtlich einer Verwaltungsaktsbefugnis; auch der Gesichtspunkt der Rechtssicherheit streitet - zumal angesichts der Fälle, in denen ein entsprechender Bescheid angefochten wird und Bestandskraft nicht eintritt - nicht zwingend für die Annahme einer solchen Befugnis und damit für die Qualifizierung als ein Rechtsverhältnis der Über- und Unterordnung. In eine bestimmte Richtung weisen ebenso wenig die den Regelungen zur Erstattung zugrunde liegenden Gesetzesmaterialien.

Mangels eindeutiger Aussagen des Gesetzes und sonstiger Hinweise muss die entscheidende Bedeutung für die Beantwortung der Frage, wie das Erstattungsverhältnis zwischen den Beteiligten einzuordnen ist, der Funktion der in Rede stehenden Ausgleichsansprüche (§ 21a Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG) zukommen. Gemäß § 21a Abs. 5 Satz 1 ThürKAG erstattet das Land den Aufgabenträgern sämtliche zusätzlichen finanziellen Aufwendungen, die ihnen unmittelbar dadurch entstehen, dass sie nach § 21a Abs. 3 und 4 ThürKAG Beiträge nicht erheben dürfen oder zurückzahlen müssen. Insoweit werden nach § 21a Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG insbesondere für Einrichtungen der Wasserversorgung die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889) entstandenen Gebührenmindereinnahmen erstattet, die auf der Kürzung des Ausgangswertes der Abschreibung um bereits entstandene Beitragspflichten beruhen. Der Landesgesetzgeber hat durch das Änderungsgesetz zum vorgenannten Zeitpunkt die Beitragsfinanzierung für den Bereich der Wasserversorgung in Thüringen für die Zukunft beseitigt (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 2 ThürKAG) und zugleich angeordnet, dass bereits erhobene Beiträge für Wasserversorgungseinrichtungen unverzinst zurückgezahlt werden (vgl. § 21a Abs. 3 Satz 1 ThürKAG). Die Erstattungsregelungen des § 21a Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG zielen auf einen verfassungsrechtlich zwingend gebotenen Ausgleich der Einnahmeverluste, die den Aufgabenträgern der Wasserversorgung unmittelbar durch die Umstellung der Finanzierungssysteme aufgrund der Änderung des Beitragsrechts zum 1. Januar 2005 entstanden sind (vgl. dazu insbesondere ThürVerfGH, Urteil vom 23. April 2009 - 32/05 - Juris, Rn. 141, 150 ff., und die Ausführungen zu § 21a Abs. 5 ThürKAG in der Begründung des dem Änderungsgesetz zugrunde liegenden Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 30. September 2004 [LT-Drs. 4/187, S. 24]). Mit anderen Worten: Mit der

---

Verankerung der Ausgleichsansprüche in § 21a Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass der durch das Beitragserhebungsverbot und die Pflicht zur Rückzahlung der Beiträge erfolgte Eingriff in die verfassungsrechtlich gewährleistete Finanzautonomie der Aufgabenträger (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 91 Abs. 1 und 2, Art. 93 Abs. 1 und 2 ThürVerf) auf das zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels notwendige und für die Aufgabenträger zumutbare Maß beschränkt wird. Die Wahrnehmung der staatlichen Finanzierungsverantwortung des Landes gegenüber den Kommunen als Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltung wirkt sich in erster Linie auf der Ebene der Zuerkennung von Erstattungsansprüchen durch den Landesgesetzgeber aus, der den ausgleichenden Eingriff in die Finanzierungssysteme der Aufgabenträger vorgenommen hat. Zwar muss die Finanzierungsverantwortung auch auf der Ebene des Gesetzesvollzugs zum Tragen kommen, indem sichergestellt wird, dass dort die Erstattungsansprüche konkretisiert und erfüllt werden. Allerdings prägt dieser Umstand das Verhältnis zwischen dem Land und den Aufgabenträgern nicht auch auf der Umsetzungsebene dahin gehend, dass es als ein Rechtsverhältnis der Über- und Unterordnung zu qualifizieren wäre (ähnlich VG Meiningen, Urteil vom 11. Januar 2011 - 2 K 670/08 Me - Juris, Rn. 22, das für die Qualifizierung des Erstattungsverhältnisses maßgeblich darauf abstellt, dass dieses weder dem Bereich der Eingriffsverwaltung noch dem der Subventionsgewährung zuzuordnen sei, bei dem die Verteilung von Mitteln „gewährt“ werde; a. A. VG Gera, Urteil vom 16. Februar 2012 - 5 K 87/07 Ge - Juris, Rn. 26).

Der streitgegenständliche Erstattungsanspruch (§ 21a Abs. 5 Satz 1, Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG) ist nach Funktion und Struktur mit den Ausgleichsansprüchen vergleichbar, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zu (ansonsten) unverhältnismäßigen Eingriffen in das Eigentum durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) entwickelt hat. Danach ist es dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt, eigentumsbeschränkende Maßnahmen, die er im öffentlichen Interesse für geboten hält, auch in Härtefällen durchzusetzen, wenn er durch kompensatorische Vorkehrungen unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers vermeidet und schutzwürdigem Vertrauen angemessen Rechnung trägt. Durch einen solchen Ausgleich kann in bestimmten Fallgruppen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer sonst unverhältnismäßigen Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG hergestellt

---

werden (vgl. nur BVerfG, Senatsbeschluss vom 2. März 1999 - 1 BvL 7/91 - Juris, Rn. 88 ff. = BVerwGE 100, 226 [244] m. w. N.).

Der in § 21a Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG geregelte streitgegenständliche Erstattungsanspruch hat eine entsprechende Ausgleichsfunktion im Rahmen des durch das vorgenannte Änderungsgesetz vorgenommenen Eingriffs in die Finanzautonomie der Aufgabenträger im Bereich der Wasserversorgung. Bei der Abschaffung der Wasserbeiträge für die Zukunft (vgl. § 7 Abs. 2 ThürKAG) handelt es sich um eine grundsätzlich zulässige gesetzliche Beschränkung der Finanzierungsinstrumente, die nicht den Kernbereich, sondern den Randbereich der Selbstverwaltungsgarantie unter dem Gesichtspunkt der Finanzautonomie betrifft, die aber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren muss. Insofern kommt besondere Bedeutung dem Umstand zu, dass der Gesetzgeber ferner die Rückzahlung der bis zum Inkrafttreten des Änderungsgesetzes bereits gezahlten Beiträge angeordnet hat (vgl. § 21a Abs. 3 ThürKAG). Diese Übergangsregelung dient der wirtschaftlichen Gleichstellung der Altfälle. Sie begründet jedoch besondere Belastungen für die Aufgabenträger, insbesondere im Hinblick auf die hier in Rede stehenden anderweitig nicht ausgleichbaren Kapitalverluste aufgrund der nicht ausgleichbaren Gebührenmindereinnahmen. Ohne die Ausgleichsmaßnahmen in Gestalt der Erstattungsregelungen in § 21a Abs. 5 ThürKAG dürfte die Regelung des § 21a Abs. 3 ThürKAG schon deshalb unverhältnismäßig sein, weil dauerhaft bleibende Belastungen in dieser Größenordnung für die Aufgabenträger weder zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele erforderlich noch für sie zumutbar sein dürften. Jedenfalls zielten die Erstattungsregelungen, wie bereits ausgeführt worden ist, auf die Sicherstellung eines verfassungsrechtlich hinreichenden Ausgleichs der den Aufgabenträgern nachträglich entstandenen Kapitalverluste.

Die vergleichende Einordnung des streitgegenständlichen Erstattungsanspruchs als Ausgleichsanspruch im vorbezeichneten Sinne erlaubt indessen noch keine Entscheidung der Frage hinsichtlich der Verwaltungsaktsbefugnis. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht zur aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gebotenen Normierung von Ausgleichsansprüchen bei Eingriffen in das Eigentum aufgrund denkmalschutzrechtlicher Regelungen ausgeführt, der Gesetzgeber habe „seine materiell-rechtlichen Ausgleichsregelungen ... durch verwaltungsverfahrensrechtliche Vorschriften zu ergänzen, die sicherstellen, dass mit einem die Eigentums-

---

beschränkung aktualisierenden Verwaltungsakt zugleich über einen dem belasteten Eigentümer gegebenenfalls zu gewährenden Ausgleich entschieden wird“ (vgl. BVerfG, Senatsbeschluss vom 2. März 1999 - 1 BvL 7/91 - Juris, Rn. 97 = BVerwG 100, 226 [246]). Allerdings lag der Entscheidung ein Fall zugrunde, in dem der Eingriff in das Eigentumsrecht nicht bereits unmittelbar durch das Gesetz erfolgte, sondern erst durch Verwaltungsakt konkretisiert werden musste, so dass es für den Betroffenen unzumutbar wäre, wenn er sich entscheiden müsste, ob er einen auf den Eingriff beschränkten Verwaltungsakt anfecht oder bestandskräftig werden lässt, ohne zugleich zu wissen, ob ihm eine Entschädigung als Ausgleich zusteht (vgl. BVerfG, Senatsbeschluss vom 2. März 1999 - 1 BvL 7/91 - Juris, Rn. 96 = BVerwG 100, 226 [246]).

Die genannten Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts geben für die Annahme, die hier streitigen Erstattungsansprüche bedürften der Festsetzung durch Verwaltungsakt, nichts her, weil der Eingriff in die Finanzautonomie der Aufgabenträger und der kompensierende Erstattungsanspruch bereits abschließend im Gesetz selbst geregelt werden. Weder bedarf es einer Konkretisierung durch Verwaltungsakt, noch ist eine solche im Gesetz vorgesehen. Überdies weiß der betroffene Aufgabenträger, dass ihm unter den Voraussetzungen des § 21a Abs. 5 ThürKAG ein Erstattungsanspruch zusteht. Es bedarf deshalb vorliegend keiner Ergänzung der materiell-rechtlichen Ausgleichsregelung durch Verfahrensvorschriften, die sicherstellen, dass mit der Aktualisierung des Eingriffs auch über die Höhe der Erstattung entschieden wird.

Spricht die abschließende Regelung des Ausgleichsanspruchs im Gesetz selbst für einen schlichten Zahlungsanspruch, für dessen Begründung es eines (vorgeschalteten) Verwaltungsakts nicht bedarf, stellt das in Rede stehende Erstattungsrechtsverhältnis zwischen den Verfahrensbeteiligten ein Gleichordnungsverhältnis zwischen unterschiedlichen Hoheitsträgern dar, so dass dem Beklagten als Erstattungspflichtigem die rechtliche Handlungsform des Verwaltungsakts nicht zur Verfügung steht (zur Konstellation gleichgeordneter Sozialleistungsträger, von denen keiner gegen den anderen Erstattungsansprüche durch Verwaltungsakt geltend machen kann, vgl. auch BSG, Urteil vom 30. April 1991 - 2 RU 78/90 - Juris, Rn. 14). Der Beklagte hat nur die Möglichkeit, die geschuldete Leistung im Wege schlichten Verwaltungshandelns bzw. eines Realakts, d. h. durch Rechnungslegung

---

und entsprechende Zahlung zu erbringen (a. A. im Ergebnis VG Gera, Urteil vom 16. Februar 2012 - 5 K 87/07 Ge - Juris, Rn. 25).

Die kombinierte Anfechtungs- und allgemeine Leistungsklage, mit der der Kläger nunmehr begehrt, den Erstattungsbescheid vom 27. Juni 2007 hinsichtlich der Ablehnung einer weitergehenden Erstattung von „Auflösungsbeträgen Wasser“ (in Nr. 2) in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 18. April 2008 aufzuheben und den Beklagten zu verurteilen, über den bereits erstatteten Betrag hinaus einen weiteren Betrag in Höhe von 39.804,16 € für das Kalenderjahr 2007 nebst Zinsen zu zahlen, ist auch keinen sonstigen Zulässigkeitsbedenken ausgesetzt.

Sie ist ferner begründet.

Die Ablehnung der vom Kläger begehrten weitergehenden Erstattung in dem Bescheid des Thüringer Landesverwaltungsamts vom 27. Juni 2007 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 18. April 2008 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 VwGO). Das folgt bereits daraus, dass es dem Beklagten nach den dargestellten Gründen von vornherein verwehrt ist, über die beantragten Erstattungsleistungen durch Verwaltungsakt zu entscheiden. Überdies erweist sich die Ablehnung der begehrten weitergehenden Erstattung auch in der Sache als rechtswidrig. Denn dem Kläger steht ein materiell-rechtlicher Anspruch gegen den Beklagten auf Erstattung eines Betrages in Höhe von insgesamt 86.218,80 € für das Kalenderjahr 2007 und damit eines - über den zuerkannten Betrag von 46.414,64 € hinausgehenden - weiteren Betrages in Höhe von 39.804,16 € zu. Er findet seine Rechtsgrundlage in den Bestimmungen des § 21a Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG.

Gemäß § 21a Abs. 5 Satz 1 ThürKAG erstattet das Land den Aufgabenträgern sämtliche zusätzlichen finanziellen Aufwendungen, die ihnen unmittelbar dadurch entstehen, dass sie nach § 21a Abs. 3 und 4 ThürKAG Beiträge nicht erheben dürfen oder zurückzahlen müssen. Insoweit werden nach § 21a Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG für Einrichtungen der Wasserversorgung die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes (am 1. Januar 2005) entstandenen Gebührenminder-einnahmen erstattet, die auf der Kürzung des Ausgangswertes der Abschreibung um bereits entstandene Beitragspflichten beruhen. Wie bereits ausgeführt, hat mit diesen

---

Regelungen der Thüringer Landesgesetzgeber den Aufgabenträgern der Wasserversorgung die ihnen unmittelbar durch die Beseitigung der Beitragsfinanzierung für den Bereich der Wasserversorgungsanlagen in Thüringen zum 1. Januar 2005 (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 2 ThürKAG) und die Anordnung der Rückzahlung bereits erhobener Beiträge für Wasserversorgungseinrichtungen (vgl. § 21a Abs. 3 Satz 1 ThürKAG) entstandenen Einnahmeverluste ausgleichen wollen. Die Bestimmung des § 21a Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG erfasst als tatsächlichen Kapitalverlust rückwirkend eintretende Gebührenunterdeckungen, die darauf beruhen, dass in der Vergangenheit im Rahmen der Gebührenkalkulationen der Ausgangswert der Abschreibung (Anschaffungs- und Herstellungskosten oder Wiederbeschaffungskosten) um den aus vor dem 1. Januar 2005 entstandenen Beitragspflichten aufgebrauchten Kapitalanteil gekürzt worden ist. Die betreffenden Beträge können wegen des Grundsatzes der Periodengerechtigkeit in den Gebührenkalkulationen für die Jahre vor dem 1. Januar 2005 nicht mehr in den Folgejahren gebührenerhöhend berücksichtigt werden.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Bestimmungen des § 21a Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG sind vorliegend erfüllt. Nicht streitig zwischen den Beteiligten ist die Höhe der „Auflösungsbeträge Wasser“ (1.057.281,08 €), an die der in Rede stehende Ausgleichsanspruch (§ 21a Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG) anknüpft. Ausweislich einer vom Kläger erstellten Übersicht vom 12. Dezember 2005 („zur Auflösung der Herstellungsbeiträge 1993 - 2004 nach Jahren sowie als Zusammenfassung der Einzelauflösungen zur Gesamtauflösung des Jahres“) belaufen sich die auf die Jahre 1993 bis 2004 entfallenden aufgelösten Beiträge für Anlagen der Wasserversorgung auf einen Gesamtbetrag von 1.057.281,08 €. Diese ertragswirksame Auflösung der Beiträge ist als Methode betriebswirtschaftlich anerkannt. Sie entspricht in ihren gebührenmindernden Wirkungen grundsätzlich der in § 21a Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG ausdrücklich genannten „Kürzung des Ausgangswerts der Abschreibung um bereits entstandene Beitragspflichten“ (vgl. Brod/Steenbock, Preiskalkulation bei Wasser und Abwasser, 1980, S. 148 ff.).

Dem geltend gemachten Anspruch, der die Erstattung von Zins- und Tilgungsaufwendungen für ein Bankdarlehen zum Gegenstand hat, steht nicht entgegen, dass die vorliegend einschlägige Bestimmung des § 21a Abs. 5 Satz 2



---

Nr. 1 a) ThürKAG die Erstattung der „Gebührenmindereinnahmen“ anordnet, „Gebührenmindereinnahmen“ als solche aber keine Aufwendungen im eigentlichen Sinne darstellen. Einerseits „erstattet“ nach der allgemeinen Bestimmung des § 21a Abs. 5 Satz 1 ThürKAG „das Land ... den Aufgabenträgern ... Aufwendungen, die ihnen ... entstehen“. Andererseits ist im Verhältnis zu dieser allgemeinen Anspruchsnorm die speziellere Bestimmung des § 21a Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG, die die „Gebührenmindereinnahmen“ betrifft, wie schon deren einleitende Formulierung („Erstattet werden insbesondere ...“) erkennen lässt, als Regelbeispiel ausgestaltet (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 4. September 2013 - 18/10 - Juris, Rn. 59 m. w. N., und Senatsbeschluss vom 7. Dezember 2006 - 4 EO 534/06 - Juris, Rn. 11). Demgemäß kann die Frage, ob die Gebührenmindereinnahmen als solche, nicht aber Zinsaufwendungen für einen zum Ausgleich der Gebührenmindereinnahmen aufgenommenen Kredit erstattungsfähig sein sollen, oder ob umgekehrt (nur) die Aufwendungen (Zins und Tilgung) für einen Kredit, nicht aber die Gebührenmindereinnahmen, gegebenenfalls sofort in voller Höhe, erstattet werden sollen, nicht allein aufgrund des Wortlauts und der Systematik der redaktionell missglückten Bestimmungen beantwortet werden. Demgemäß kommt der Ermittlung des gesetzgeberischen Willens aufgrund der Entstehungsgeschichte besonderes Gewicht zu.

So sprechen die Ausführungen in der Begründung des dem Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889) zugrunde liegenden Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 30. September 2004 (LT-Drs. 4/187) dafür, dass mit den Erstattungsansprüchen des § 21a Abs. 5 ThürKAG nicht nur die Schäden ausgeglichen werden sollten, die unmittelbar aufgrund des gesetzgeberischen Eingriffs in die bestehenden Finanzierungssysteme als Kapitalverluste eingetreten sind, sondern vielmehr auch unmittelbare Folgeschäden, die auf Aufwendungen des Aufgabenträgers beruhen, mit denen dieser die durch die Gesetzesänderung unmittelbar verursachten Kapitalverluste anderweitig, wie insbesondere durch Aufnahme eines Bankdarlehens, einstweilen gedeckt hat. So heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Vorschrift des § 21a Abs. 5 ThürKAG (LT-Drs. 4/187, S. 24):

„... § 21a Abs. 5 enthält Regelungen zur Erstattung von Kosten im Verhältnis zwischen Aufgabenträger und Land, die Folge der Änderung des Thüringer

---

Kommunalabgabengesetzes sind. Danach erstattet das Land den Aufgabenträgern sämtliche zusätzlichen finanziellen Aufwendungen, die ihnen unmittelbar durch die verpflichtend in § 7 Abs. 3 vorgesehene Umstellung auf eine reine Gebührenfinanzierung, wegen der Privilegierungstatbestände des § 7 Abs. 8 sowie aufgrund der Regelungen in den Absätzen 3 und 4 entstehen. Die Aufnahme einer derartigen Erstattungsregelung in das Gesetz ist im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich zwingend notwendig, da mit der Gesetzesänderung zu Lasten der Aufgabenträger in bestehende Finanzierungssysteme eingegriffen wird. ... Aus dem Sinn und Zweck der Erstattungsregelung ergibt sich, dass das Land den Aufgabenträgern nur solche Kosten erstattet, die verfassungsrechtlich zwingend zu erstatten sind. ... Absatz 5 nennt in Satz 2 sowohl für die Wasserver- als auch für die Abwasserentsorgung beispielhaft für eine Erstattungspflicht des Landes mit der Rückzahlung verbundene tatsächliche Kapitalverluste (Nummer 1 Buchst. a und Nummer 2 Buchst. b). Als tatsächlicher Kapitalverlust sind „rückwirkend“ eintretende Gebührenunterdeckungen erfasst, welche darauf beruhen, dass in der Vergangenheit im Rahmen der Gebührenkalkulationen der Ausgangswert der Abschreibung (Anschaffungs- und Herstellungskosten oder Wiederbeschaffungskosten) um den aus Beiträgen aufgebrauchten Kapitalanteil gekürzt wurde. In den von der Gesetzesänderung erfassten Fällen hat sich diese Kürzung quasi im Nachhinein als unberechtigt erwiesen. Dieser Verlust wird vom Land erstattet. Das Land übernimmt die auf den „aufgelösten“ Rückzahlungsbetrag entfallenden Zins- und Tilgungsraten für langfristige Kredite. ...“

Dem im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommenden gesetzgeberischen Willen, auch „Zins- und Tilgungsraten für langfristige Kredite“ - als erst infolge der Kapitalverluste (§ 21a Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG) entstandene Aufwendungen - in die Erstattungspflicht des Landes einzubeziehen, ist auch bei der Auslegung der speziellen Anspruchsnorm Rechnung zu tragen. Dies bedeutet, dass ein Aufgabenträger hiernach - über den Ausgleich der bei ihm in Höhe der Auflösungsbeträge unmittelbar eingetretenen Kapitalverluste hinaus - auch Aufwendungen erstattet verlangen kann, die ihm in der weiteren Folge dadurch entstanden sind, dass er zur Deckung des auf den genannten Kapitalverlusten beruhenden Kapitalbedarfs - zur Zwischenfinanzierung - einen Darlehensvertrag geschlossen hat. Für eine solche Auslegung spricht ferner das systematische Verhältnis zwischen § 21a Abs. 5 Satz 1 ThürKAG als Grundsatznorm und § 21a Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG als speziellerer Regelung.

Hiervon ausgehend hat der Kläger nach § 21a Abs. 5 Satz 1, Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG gegen den Beklagten einen Anspruch auf Erstattung der Zins- und Tilgungslasten für den von ihm am 28. Dezember 2005 abgeschlossenen Ratenkreditvertrag mit der D\_\_\_\_\_. Der Ausgleichsanspruch nach den genannten Bestimmungen ist auf die Erstattung der gesamten durch die Kreditaufnahme entstandenen Zins- und Tilgungskosten gerichtet, die sich für das Kalenderjahr 2007 insgesamt auf einen Betrag in Höhe von 86.218,80 € belaufen. Die Funktion des

---

Ausgleichsanspruchs zwingt dazu, unter die erstattungsfähigen Aufwendungen nicht nur die Kreditkosten im engeren Sinne, d. h. Zins- und Kreditbeschaffungskosten, sondern alle Aufwendungen einschließlich Tilgungskosten fallen zu lassen. Es gibt keinen rechtlichen Gesichtspunkt, der es rechtfertigen könnte, den Anspruch inhaltlich zu beschränken.

Dem Anspruch des Klägers auf Erstattung der Zins- und Tilgungslasten des von ihm mit der D\_\_\_\_\_ abgeschlossenen Ratenkreditvertrags für das Jahr 2007 in voller Höhe steht im Ergebnis nicht entgegen, dass der Beklagte in Nr. 5.2.1 Absatz 3 der Wasser-Abwasser-Erstattungsrichtlinie (RL) eine Erstattung der Zins- und Tilgungsraten für ein Annuitätendarlehen mit einer Anfangstilgung von 1 % vorgesehen hat, die im Vergleich zu dem vom Kläger abgeschlossenen Ratenkreditvertrag auf eine wesentlich längere Laufzeit bei erheblich geringeren jährlichen Raten für Zins und Tilgung und damit auch für die Erstattung hinausläuft.

Das folgt aber nicht schon daraus, dass die Erstattungsmodalitäten der RL nicht geeignet wären, zu einer vollständigen Erstattung der Gebührenmindereinnahmen zu führen. Eine Erstattung nach Maßgabe der Vorgaben in Nr. 5.2.1 Abs. 3 RL führt vielmehr unter der Voraussetzung, dass der Aufgabenträger auch einen Kreditvertrag mit entsprechenden Modalitäten abschließt, sowohl hinsichtlich der jährlich anfallenden Zins- und Tilgungslasten als auch hinsichtlich der über die gesamte Laufzeit des Darlehens anfallenden Lasten im Wesentlichen ebenfalls zu einem vollständigen Ausgleich der Aufwendungen, die dem Aufgabenträger für die Kreditfinanzierung der Gebührenmindereinnahmen entstehen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil es sich auch bei den Kreditraten nach dem Finanzierungsmodell der RL für den Kläger nur um „durchlaufende Posten“ handelt, deren Auswirkungen in wirtschaftlicher Hinsicht für ihn im Wesentlichen gleich sind. Der Beklagte hat insoweit im Berufungsverfahren mit Schriftsatz vom 8. Mai 2013 (S. 3 f.) ausgeführt, der jeweilige Erstattungsbetrag werde jährlich im Voraus erstattet, wenn die jährliche Erstattungsleistung zu Beginn eines Haushaltsjahres beantragt werde; für die Prüfung der Nachweise sei nur beim erstmaligen Antrag eine gewisse, aber nicht lange Bearbeitungszeit erforderlich, so dass grundsätzlich eine zügige Bescheidung und damit auch eine volle Liquidität bereits bei Fälligkeit der ersten Rate gewährleistet sei. Da hiernach der Aufgabenträger bei einer Kreditfinanzierung nach Maßgabe der RL nicht in Vorleistung treten muss, kommt es grundsätzlich zu keinem

---

Liquiditätsentzug. Wenn er ein Annuitätendarlehen nach den Vorgaben der RL aufgenommen hat, wird ihm vielmehr genau derjenige Betrag - im Voraus - erstattet, den er im jeweiligen Kalenderjahr als Gesamtkreditrate an den Kreditgeber zahlen muss. An diesem Modell des „durchlaufenden Postens“ ändert sich auch nichts bei einer Änderung des Zinssatzes.

Eine vollständige Erstattung findet im vorliegenden Fall allerdings deshalb nicht statt, weil die Finanzierungsmodalitäten des vom Kläger abgeschlossenen Ratenkreditvertrags und die Erstattungsmodalitäten der RL, an denen der Beklagte festhält, voneinander abweichen. Dies hat einerseits zur Folge, dass die jährlichen Erstattungsbeträge nach der RL in den Anfangsjahren erheblich niedriger sind als die tatsächlichen Aufwendungen des Klägers (für 2007 beläuft sich die Differenz auf den eingeklagten Betrag in Höhe von 39.804,16 €). Auf der anderen Seite erhält der Kläger nach der vollständigen Tilgung seines Ratenkreditvertrags noch für einen längeren Zeitraum jährliche Erstattungen nach der RL, denen keine Aufwendungen mehr gegenüberstehen. Dies führt aber zu den vom Kläger dargelegten und in Modellrechnungen veranschaulichten Liquiditätsdifferenzen: Der Kläger muss die in den Anfangsjahren fehlenden Beträge entweder zwischenfinanzieren, um notwendige Investitionen vornehmen zu können, obwohl er für die Kosten dieser Zwischenfinanzierung keine Erstattung bekommt. Oder er muss, soweit dies überhaupt im Rahmen einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung möglich ist, die Investitionen für einen längeren Zeitraum aufschieben, dann aber andere wirtschaftliche Nachteile in Kauf nehmen, insbesondere die erheblich ins Gewicht fallenden Preissteigerungen.

In Ansehung der wirtschaftlichen Folgen des Auseinanderfallens der Modalitäten des vom Kläger abgeschlossenen Ratenkreditvertrags einerseits und der Erstattungsrichtlinie andererseits muss sich der Kläger unter den hier vorliegenden Umständen nicht auf eine Erstattung nach den Vorgaben in Nr. 5.2.1 Abs. 3 RL verweisen lassen, sondern hat Anspruch auf Erstattung in Höhe der jährlichen Aufwendungen für den von ihm abgeschlossenen Ratenkreditvertrag. Denn der Kläger war hier, wie im Folgenden näher ausgeführt werden wird, grundsätzlich befugt, über die Modalitäten der Kreditfinanzierung zu entscheiden.

Rechtliche Vorgaben für die Modalitäten der Erstattung der Aufwendungen für den Ausgleich der Gebührenmindereinnahmen und für das Verfahren und die

---

Entscheidung darüber lassen sich dem Gesetz nicht entnehmen (1.). Da der Eingriff in die Finanzhoheit der Aufgabenträger durch die Verpflichtung zur Rückzahlung der Beiträge auf das zur Erreichung des gesetzgeberischen Zweckes erforderliche und zumutbare Maß zu beschränken ist, entspricht es jedoch der verfassungskonformen Auslegung des § 21a Abs. 5 ThürKAG, dass der Kläger grundsätzlich die Wahlfreiheit hinsichtlich der Konditionen des von ihm abzuschließenden Kreditvertrags hat (2.). Diese Wahlfreiheit steht aber unter dem Vorbehalt des aus dem Kooperationsprinzip folgenden Gebots der Rücksichtnahme auf gewichtige Belange des Beklagten; danach müssen sich die Aufgabenträger grundsätzlich auf eine Erstattung nach Maßgabe einer langfristigen Kreditfinanzierung beschränken, wenn dies zur Wahrung gewichtiger Haushaltsbelange geboten ist (3.). Ungeachtet dessen ist, da der Kooperationsgrundsatz auf gegenseitige Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen dem Land und den Aufgabenträgern angelegt ist, dem Beklagten vorliegend die Berufung auf die Erstattung nach Maßgabe der RL verwehrt, weil er seinerseits nicht in der gebotenen und zumutbaren Weise auf die wirtschaftlichen Belange des Klägers Rücksicht genommen und durch geeignete verfahrensrechtliche Vorkehrungen sichergestellt hat, dass die Aufgabenträger nicht nur auf die vom Land vorgesehenen Erstattungsmodalitäten, sondern auch auf die Folgen abweichender Kreditvertragsabschlüsse für die Erstattung hingewiesen werden (4.).

1. Für die Modalitäten der Kreditfinanzierung, die der Berechnung der Erstattung der Gebührenmindereinnahmen zugrunde zu legen sind, fehlt es an rechtlichen Vorgaben. Die Modalitäten sind insbesondere nicht in § 21a Abs. 5 ThürKAG verbindlich geregelt. Die Bestimmung in Nr. 5.2.1 Absatz 3 RL, wonach der dem Aufgabenträger entstandene Kapitalverlust (§ 21a Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 a) ThürKAG) auf der Grundlage eines Annuitätendarlehens mit einer Anfangstilgung von 1 % erstattet wird, scheidet als rechtliche Vorgabe von vornherein aus, weil sie keine Rechtsvorschrift, sondern eine Teilregelung einer Verwaltungsvorschrift darstellt. Eine solche ist von vornherein nicht geeignet, Rechte des Einzelnen inhaltlich auszugestalten bzw. zu beschränken.

2. Mangels entgegenstehender rechtlicher Vorgaben zur Entscheidungsbefugnis spricht eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift des § 21a Abs. 5 ThürKAG grundsätzlich für ein Entscheidungsrecht des Klägers hinsichtlich der

---

Modalitäten der Vertragsgestaltung zur Kreditfinanzierung, auf deren Grundlage die Erstattung erfolgen soll. Die Funktion der Ausgleichsregelungen des § 21a Abs. 5 ThürKAG besteht, wie bereits ausgeführt worden ist, in einer den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips entsprechenden Abfederung des gesetzgeberischen Eingriffs in die kommunale Finanzautonomie (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 93 Abs. 2 ThürVerf) durch die Verpflichtung zur Rückzahlung der Beiträge. Bei der verfassungskonformen Auslegung der Regelungen ist zu berücksichtigen, dass der Eingriff in die Finanzautonomie der Aufgabenträger auf das zur Erreichung des gesetzgeberischen Zweckes erforderliche und zumutbare Maß zu beschränken ist. Unter diesem Gesichtspunkt ist es grundsätzlich Sache des Aufgabenträgers, über die inhaltliche Ausgestaltung eines Darlehensvertrags und damit mittelbar über die Modalitäten der Erstattung durch das Land zu entscheiden. Denn in einer einseitigen Vorgabe der Kreditfinanzierungsmodalitäten durch den Beklagten läge ein weiterer Eingriff in die kommunale Finanzautonomie, für den es einer gesonderten - hier nicht ersichtlichen - Rechtfertigung im Hinblick auf die Erforderlichkeit und Zumutbarkeit bedürfte.

Die Grenze des danach dem Aufgabenträger aus verfassungsrechtlichen Gründen grundsätzlich zuzubilligenden Entscheidungsrechts hinsichtlich der Ausgestaltung der Kreditfinanzierungsmodalitäten ist jedenfalls nicht überschritten, soweit er die Aufwendungen für erforderlich halten durfte, um den Kapitalbedarf zu decken. Dies trifft für den vom Kläger mit der D\_\_\_\_\_ geschlossenen Ratenkreditvertrag ohne weiteres zu. Insbesondere unter Berücksichtigung der Darlehensmodalitäten (jährliche Tilgungsrate: 5 %, Laufzeit: 20 Jahre, Zinssatz: 3,39 % bei vierteljährlichen Ratenzahlungen auf die jeweils noch offene Darlehensforderung, Zinsbindungsfrist: 10 Jahre) hat sich der Kläger mit dem Abschluss des Vertrages aus seiner Sicht nicht unwirtschaftlich verhalten. Angesichts dieser Kreditbedingungen stellt sich der Ratenkreditvertrag vielmehr als wirtschaftlich sinnvolle Alternative zu den in der Wasser-Abwasser-Erstattungsrichtlinie (RL) vorgegebenen Finanzierungsmodalitäten (Annuitätendarlehen mit einer Anfangstilgung von 1 %) dar. Dies gilt insbesondere für das Anliegen des Klägers, die Darlehensschuld schnell, in einem überschaubaren Zeitraum tilgen zu können.

3. Die grundsätzliche Wahlfreiheit des Klägers hinsichtlich der Konditionen des abzuschließenden Kreditvertrags steht aber unter dem Vorbehalt des aus dem

---

Kooperationsprinzip folgenden Gebots der Rücksichtnahme auf gewichtige Belange des Beklagten, insbesondere solche haushälterischer Art, die vorliegend für eine langfristige Finanzierungsplanung des Beklagten und damit für eine Erstattung nach Maßgabe einer langfristigen Kreditfinanzierung streiten.

Eine solche Rücksichtnahmepflicht folgt aus der Pflicht kommunaler Aufgabenträger zur Staatstreue - als Teil des auch für das Verhältnis von Staat und Selbstverwaltungsträger geltenden (verfassungsrechtlichen) Kooperationsgrundsatzes und als Ergänzung der Pflicht des Staates zum selbstverwaltungsfreundlichen Verhalten - (vgl. dazu näher Kahl, „Die Staatsaufsicht“, 1994, S. 511 und 517 m. w. N.). Insoweit konnte vom Kläger grundsätzlich erwartet werden, dass er sich bei der Vereinbarung der Kreditkonditionen mit der D\_\_\_\_\_ an den vom Beklagten für die Erstattung vorgegebenen Finanzierungsmodalitäten ausrichtete. In diesem Zusammenhang ist zum zugrunde liegenden Kooperationsprinzip im Verhältnis zwischen Staat und Selbstverwaltungsträger, das den Inhalt der genannten Rücksichtnahmepflicht und damit die Reichweite der hieraus abzuleitenden Verhaltensanforderungen bestimmt, Folgendes auszuführen:

Der auch im Verhältnis des Staates zu den Selbstverwaltungsträgern geltende (verfassungsrechtliche) Kooperationsgrundsatz steht als Oberbegriff für zwei sich wechselseitig ergänzende Subprinzipien: den staatsgerichteten Grundsatz des selbstverwaltungsfreundlichen Verhaltens einerseits und den an den Selbstverwaltungsträger adressierten Grundsatz der Staatstreue andererseits (Kahl, S. 509 m. w. N.). Das Bundesverwaltungsgericht spricht im Zusammenhang mit dem im Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) verankerten Grundsatz der Bundestreue von der jeden Träger öffentlicher Verwaltung treffenden Pflicht zur Kooperation und Abstimmung, die eine wechselseitige Rücksichtnahme auf die Erfordernisse verlangt, die sich für die Aufgabenerfüllung des jeweils anderen Verwaltungsträgers ergeben (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juli 1989 - 7 C 65.88 - Juris, Rn. 10 m. w. N.). Auch im Verhältnis zwischen Staat und Selbstverwaltungsträger ist der Kooperationsgrundsatz auf Wechselseitigkeit angelegt (Kahl, S. 517 m. w. N.). Einerseits verlangt der Grundsatz des selbstverwaltungsfreundlichen Verhaltens eine Rücksichtnahme auf die berechtigten Interessen des Selbstverwaltungsträgers in dem Sinne, dass der Staat sich gegenüber ihm kooperativ-partnerschaftlich verhält, d. h. alles unternimmt, was eine Erreichung des Selbstverwaltungszwecks fördert, und alles unterlässt, was

---

dies gefährden könnte (vgl. Kahl, S. 512; zum Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens vgl. ferner Schmidt-Aßmann/Röhl, Kommunalrecht, in Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage 2005, S. 1 ff. [27]). Andererseits bedarf diese Rücksichtnahmepflicht der Ergänzung durch ein an die Selbstverwaltungsträger gerichtetes Gebot der Staatstreue, d. h. zur Achtung und Wahrung der legitimen Staatsinteressen. Der letztgenannte Grundsatz bezweckt, die Funktionsfähigkeit der Einheit des Staates sicherzustellen. Unzulässig sind hiernach Handlungen, die offensichtlich in unverhältnismäßigem Maße unmittelbar schädigend auf übergeordnete Gemeinschaftsinteressen einwirken oder doch mit großer Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit einwirken werden. Da Kooperation „nur im Rahmen von Recht und Gesetz möglich“ ist, ist der Begriff der „Staatsinteressen“ bzw. „Staatstreue“ eng auszulegen (vgl. Kahl, S. 510, 517 f. m. w. N.). Demgemäß kann auch eine Pflicht kommunaler Aufgabenträger zur Staatstreue nicht mehr als eine Rücksichtnahme auf berechnete Interessen des Landes zum Gegenstand haben. Das Rechtsinstitut darf nicht dazu dienen, den Aufgabenträger mit Handlungs- oder Unterlassungspflichten zu belasten, die in ihrem konkreten Ausmaß eine nicht nur vernachlässigbare Beeinträchtigung der kommunalen Finanzautonomie darstellen, sodass es für den darin liegenden Eingriff einer (weiteren) gesetzlichen Grundlage bedürfte. Dies bedeutet, dass die dem Aufgabenträger abverlangte Rücksichtnahme nach ihrem Umfang nicht darauf hinauslaufen darf, ihm eine Sachwalterfunktion in Bezug auf die Interessen des Staates, insbesondere dessen fiskalische Belange, zuzuweisen.

Ausgehend von diesen Grundsätzen war es für den Kläger grundsätzlich zumutbar, auf das Interesse des Beklagten an einer langfristigen Verteilung der Lasten für die Erfüllung des Erstattungsanspruchs Rücksicht zu nehmen. Soweit der Kläger sich darauf beruft, dass der von ihm abgeschlossene Ratenkreditvertrag wegen der höheren Tilgung und der daraus resultierenden kürzeren Laufzeit die wirtschaftlich vernünftiger Lösung darstelle, ist dies zwar nachvollziehbar. Das Argument verfängt aber vorliegend nicht, weil die Zins- und Tilgungslasten erstattet werden und deshalb letztlich nur „durchlaufende Posten“ für den Kläger darstellen. Soweit dieser geltend macht, dass das Vertrauen in die langfristige Stabilität von Staatshaushalten in letzter Zeit in Frage gestellt sei, handelt es sich um vage Spekulationen über Restrisiken, die für die hier vorzunehmende Interessenabwägung nicht besonders ins Gewicht fallen.



---

4. Auch wenn es bei dieser Interessenlage für den Kläger grundsätzlich zumutbar gewesen sein dürfte, auf die Haushaltsbelange des Beklagten Rücksicht zu nehmen und sich beim Abschluss des Darlehensvertrages an den von ihm, dem Beklagten, in der RL vorgegebenen Erstattungsmodalitäten zu orientieren, kann sich der Beklagte hier deshalb nicht auf die Rücksichtnahmepflicht des Klägers berufen, weil er seinerseits nicht den Anforderungen des Kooperationsgrundsatzes entsprochen hat. Der Beklagte konnte von den Aufgabenträgern nicht erwarten, dass sie ihre Erstattungsansprüche aus Rücksicht auf seine Haushaltsbelange auf die Aufwendungen für ein langfristiges Annuitätendarlehen nach Maßgabe der RL begrenzen. Er hatte nicht seinerseits die Aufgabenträger rechtzeitig und umfassend über seine - auf eine langfristige Finanzierung ausgerichteten - Erstattungsmodalitäten und die mit einer Abweichung von den Erstattungsmodalitäten verbundenen Risiken unterrichtet. Diese den Beklagten treffende Pflicht folgt daraus, dass, wie bereits ausgeführt, der Kooperationsgrundsatz auch im Verhältnis zwischen Staat und Selbstverwaltungsträger auf Gegenseitigkeit angelegt ist und demgemäß das Verhalten des Staates auf allen Ebenen von dem Anliegen getragen sein muss, eine Erreichung des Selbstverwaltungszwecks zu fördern. Dies gilt ebenso für das Verhältnis zwischen den Aufgabenträgern der Wasserversorgung und dem Land. Die dem Land abzuverlangende Rücksichtnahme auf die berechtigten Interessen eines Aufgabenträgers kommt hier zum Tragen, weil das Land ein gesetzlich begründetes Erstattungsrechtsverhältnis aus fiskalischen oder haushälterischen Gründen in einer von ihm als praktikabel erachteten Weise abwickeln möchte. Sie gewinnt besondere Bedeutung, wenn - wie vorliegend - der Anspruch eine Ausgleichsleistung für einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 91 ThürVerf) bzw. die kommunale Finanzautonomie (Art. 93 Abs. 2 ThürVerf) zum Gegenstand und damit die Funktion der verfassungsrechtlich gebotenen Abfederung des Eingriffs hat. In diesem Falle muss das Land sicherstellen, dass der dem Erstattungsanspruch zugrunde liegende Zweck, der in der Gewährung einer hinreichenden Ausgleichsleistung besteht, auch bei Anwendung der Abwicklungsmodalitäten, für die es sich entschieden hat, tatsächlich erreicht wird. Deshalb muss das Land seinerseits darauf hinwirken, dass ein Aufgabenträger Kreditkonditionen von Darlehensverträgen auf vom Land vorgegebene Finanzierungs- und Erstattungsmodelle abstimmt, um Liquiditätseinbußen zu vermeiden, die sich aus einer Abweichung von diesen Modellen

---

ergeben könnten. Diese Hinwirkungspflicht beinhaltet auch Informations- und Hinweispflichten in Bezug auf die vom Land vorgegebenen Abwicklungsmodalitäten.

Den genannten Obliegenheiten ist der Beklagte nicht nachgekommen. Zwar hat er die Finanzierungs- und Erstattungsmodalitäten in einer Verwaltungsvorschrift geregelt und insbesondere durch deren Bekanntgabe dafür Sorge getragen, dass der Kläger von diesen Modalitäten zum Zeitpunkt des Abschlusses des Ratenkreditvertrags Kenntnis hatte. Es ist nicht ersichtlich, dass der Beklagte dem Kläger aufgrund eines Informationsaustausches bezüglich der Finanzierungs- und Erstattungsmodalitäten noch vor Abschluss des Ratenkreditvertrags am 28. Dezember 2005 Anlass gegeben hätte, davon auszugehen, eine Abweichung von den Vorgaben in Nr. 5.2.1 Abs. 3 RL hinsichtlich der Finanzierungsmodalitäten werde sich auf die Höhe der Erstattungsleistungen nicht nachteilig auswirken. Dies gilt insbesondere für das - noch vor Abschluss des Ratenkreditvertrags - am 13. Dezember 2005 mit dem früheren Leiter des Kommunalaufsichtsamts des Saale-Orla-Kreises, Herrn Regierungsdirektor \_\_\_ Z\_\_\_, geführte Gespräch. Zur Überzeugung des Senats steht weder fest, dass der Amtsleiter bei dem Gespräch signalisiert hätte, eine spätere Erstattung durch den Beklagten sei auch abweichend von den Vorgaben der Erstattungsrichtlinie möglich, noch, dass in dem Gespräch eine solche Abweichung erörtert wurde. Der auch als Zeuge vernommene Rechtsanwalt Gerold Festag hat zwar in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat am 13. November 2013 ausgesagt, er selbst habe als Teilnehmer des Gesprächs im Verlaufe desselben darauf hingewiesen, dass die Kreditkonditionen der D\_\_ von den Modalitäten der RL abwichen, woraufhin der damalige Leiter der Rechtsaufsicht erklärt habe, die RL sei nach den bisherigen Erfahrungen „nicht so eng zu verstehen“ und „Abweichungen seien zulässig“ (vgl. die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 13. November 2013, S. 4 f.). Die erforderliche Überzeugungsgewissheit darüber, dass in dem genannten Gespräch solche oder ähnliche Erklärungen abgegeben wurden oder eine Abweichung von den in der RL vorgegebenen Finanzierungs- und Erstattungsmodalitäten in anderer Weise thematisiert wurde, vermochte jedoch der Senat angesichts der Aussagen der anderen vernommenen Zeugen, die die Sachdarstellung des Rechtsanwalts nicht bestätigen konnten, nicht zu gewinnen.

---

Ungeachtet dessen, dass der Beklagte den Kläger wie auch alle anderen Aufgabenträger rechtzeitig über die von ihm, dem Beklagten, vorgegebenen Erstattungsmodalitäten, informiert hatte, hat er nicht sämtliche im vorliegenden Fall gebotenen und zumutbaren verfahrensrechtlichen Vorkehrungen ergriffen, um sicherzustellen, dass der Kläger die Modalitäten bei Abschluss des Kreditvertrags beachten und rechtzeitig insbesondere auch auf die Folgen hingewiesen wird, die sich für ihn, den Kläger, aus der Abweichung von den in der RL vorgegebenen Erstattungsmodalitäten im Hinblick auf die Höhe der Erstattungsleistungen ergeben. Sofern das Land die Finanzierungs- und Erstattungsmodalitäten - wie vorliegend - in einer Richtlinie regelt, bedarf es nicht nur deren Bekanntmachung gegenüber dem Aufgabenträger. Vielmehr hätte das Land im Gegenzug zur Forderung der Rücksichtnahme auf seine Haushaltsbelange den Aufgabenträgern alle Informationen und Hinweise erteilen müssen, die geeignet und erforderlich waren, um sicherzustellen, dass eine Erstattung nach den Modalitäten der RL zuverlässig und ohne Einbußen zu einem vollständigen Ausgleich der Gebührenmindereinnahmen führt. Dazu hätte zur Überzeugung des Senats auch eine Darstellung der Gründe für die in der RL vorgesehenen Erstattungsmodalitäten gehört, die die Aufgabenträger in die Lage versetzte, sowohl den Anspruch des Beklagten auf Verbindlichkeit dieser Konditionen für die Erstattung als auch die Risiken eines von den Erstattungsmodalitäten der RL abweichenden Darlehensvertrags, insbesondere eines solchen mit höherer Anfangstilgung und kürzerer Laufzeit, zu erkennen und richtig einzuschätzen. Das gilt jedenfalls dann, wenn dazu, wie im vorliegenden Fall, ein konkreter Anlass bestanden hat. Die Pflicht des Landes, dafür Sorge zu tragen, dass der Aufgabenträger die sich aus der Abweichung der beiden unterschiedlichen Finanzierungsmodelle für ihn ergebenden Risiken rechtzeitig in den Blick nimmt, trifft nicht nur das Thüringer Landesverwaltungsamt als die für die Entscheidung über Erstattungsansprüche zuständige Behörde, sondern alle Landesbehörden, sofern jeweils ein konkreter Anlass zu entsprechenden Hinweisen in unmittelbarem Zusammenhang mit deren Aufgabenerfüllung besteht. Für das Landratsamt Saale-Orla-Kreis als untere staatliche Aufsichtsbehörde für den Kläger (vgl. § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ThürKGG in der hier maßgeblichen früheren Fassung der Bekanntmachung des Gesetzes vom 10. Oktober 2001 [GVBl. S. 290] - a. F. -) gilt nichts anderes. Gemäß §§ 23 Abs. 1 Satz 1, 43 Abs. 1 ThürKGG a. F. i. V. m. § 116 ThürKO sollen die Aufsichtsbehörden

---

die Kommunen bzw. Zweckverbände bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten, fördern und unterstützen, ihre Rechte schützen und sie in ihrer Entschlusskraft und Selbstverwaltung stärken. Die Regelung statuiert den Grundsatz der Kommunalfreundlichkeit, an dem die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden grundsätzlich sowohl im Bereich der Rechtsaufsicht als auch in demjenigen der Fachaufsicht (in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises) ausgerichtet sein soll (vgl. Uckel in Uckel/Hauth/Hoffmann/Noll, Kommunalrecht in Thüringen, Stand: 62. Erg.-Lfg., November 2013, Nr. 2 zu § 116 ThürKO). Die vom genannten Grundsatz erfasste Beratungspflicht der Aufsichtsbehörde kann sich auch in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises auf Fragen der Zweckmäßigkeit kommunalen Handelns beziehen, sofern sich die Beratung auf die behutsame Erteilung von Ratschlägen und Hinweisen beschränkt. Dies ist etwa von Bedeutung bei bestimmten Umständen oder Regelungen, die die Kommune bzw. der Zweckverband ersichtlich nicht in Betracht gezogen hat, oder bei Vor- oder Nachteilen beabsichtigter Entscheidungen (vgl. Uckel in Uckel/Hauth/Hoffmann/Noll, Kommunalrecht in Thüringen, Stand: 62. Erg.-Lfg., November 2013, Nr. 4.2 zu § 116 ThürKO).

Ausgehend von dieser allgemeinen Beratungspflicht war das Landratsamt Saale-Orla-Kreis als Aufsichtsbehörde für den Kläger spätestens aufgrund des am 13. Dezember 2005 zwischen dessen Vertretern und dem früheren Leiter des Kommunalaufsichtsamts des Saale-Orla-Kreises, Herrn Regierungsdirektor \_\_\_\_\_ Z\_\_\_\_\_, geführten Gesprächs gehalten, ihn, den Kläger, auf die für ihn negativen möglichen Auswirkungen der Abweichung der Kreditkonditionen seines Darlehensvertrags von den Finanzierungsmodalitäten der RL auf die Höhe der Erstattung durch den Beklagten aufmerksam zu machen. Ein Anlass für einen solchen Hinweis ergab sich für das Landratsamt bereits daraus, dass die Abweichung angesichts der Darstellung des Kreditangebots der D\_\_\_\_\_ in dem Gespräch für das Landratsamt offensichtlich war und in engem unmittelbarem Zusammenhang mit dem Anliegen des Klägers stand, Fragen zur rechtsaufsichtlichen Genehmigungsfähigkeit des in Rede stehenden Ratenkreditvertrags mit der D\_\_\_\_\_ vor dessen Abschluss einer Klärung durch die Kommunalaufsicht zuzuführen. Dem Landratsamt oblag die Erteilung eines entsprechenden Hinweises umso mehr, als es hier um die Klärung von Fragen ging, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Rechtsvorschriften des zum

---

1. Januar 2005 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und des Thüringer Wassergesetzes vom 17. Dezember 2004 (GVBl. S. 889) standen. In einem Rundschreiben vom 19. Juli 2005 hatte das Thüringer Innenministerium alle Landratsämter und das Thüringer Landesverwaltungsamt darüber informiert, dass grundsätzlich die zuständigen (unteren) Rechtsaufsichtsbehörden Ansprechpartner für alle Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der genannten Gesetzesänderung seien; hierzu gehörten auch Fragen, die die durch das Änderungsgesetz den Aufgabenträgern gegen den Freistaat eingeräumten Erstattungsansprüche (§ 21a Abs. 5 ThürKAG) betreffen. Hierüber war insbesondere auch das Landratsamt Saale-Orla-Kreis unterrichtet worden, das sodann seinerseits mit Schreiben vom 26. Juli 2005 dem Kläger eine entsprechende Mitteilung hatte zukommen lassen. Der Hinweispflicht des Landratsamts stand nicht entgegen, dass die Prüfung von Erstattungsansprüchen (§ 21a Abs. 5 ThürKAG) als solche nicht in den Aufgabenbereich der Aufsichtsbehörde fiel und diese sich damit auch nicht im Zusammenhang mit der kommunalaufsichtsrechtlichen Prüfung der Kreditaufnahmen des Klägers befassen musste. Die Hinweis- und Beratungspflichten nach §§ 23 Abs. 1 Satz 1, 43 Abs. 1 ThürKGG a. F. i. V. m. § 116 ThürKO erstrecken sich auch auf außerhalb der eigentlichen Entscheidungszuständigkeit der Aufsichtsbehörde liegende Umstände (vgl. Uckel in Uckel/Hauth/Hoffmann/Noll, Kommunalrecht in Thüringen, Stand: 62. Erg.-Lfg., November 2013, Nr. 4.2 zu § 116 ThürKO). Der genannten Hinweispflicht ist das Landratsamt Saale-Orla-Kreis zu keinem Zeitpunkt, weder im Rahmen des genannten Gesprächs noch im Nachgang desselben, nachgekommen. Angesichts dieser Pflichtverletzung vermochte der Beklagte nicht in jeder Hinsicht sicherzustellen, dass der dem Erstattungsanspruch zugrunde liegende Zweck, der in der Gewährung einer hinreichenden Ausgleichsleistung besteht, auch bei Anwendung der Abwicklungsmodalitäten nach den Vorgaben der RL tatsächlich erreicht wird.

Wegen des vollumfänglich begründeten Erstattungsanspruchs des Klägers ist diesem auch die weiterhin eingeklagte Zinsforderung in dem vom Verwaltungsgericht zuerkannten Umfang (von 5 % über dem Basiszinssatz ab 17. Mai 2008) zuzusprechen. Dem Kläger stehen die Zinsen jedenfalls als Prozesszinsen entsprechend § 291 BGB i. V. m. § 288 Abs. 1 Satz 2 BGB zu. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind diese Vorschriften auch auf

---

öffentlich-rechtliche Ansprüche anwendbar, sofern - wie vorliegend - das jeweils einschlägige Fachrecht keine hiervon abweichende Regelung enthält (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Februar 2001 - 5 C 34.00 - Juris, Rn. 6 m. w. N.).

Hat mithin die kombinierte Anfechtungs- und allgemeine Leistungsklage Erfolg, ist die - auch nach der Änderung der früheren Klage - vom Beklagten aufrechterhaltene Berufung zurückzuweisen. Im Hinblick auf die erst im Berufungsverfahren geänderte Klage ist der Tenor des angefochtenen Urteils hinsichtlich des - am früheren Verpflichtungsantrag (§ 42 Abs. 1 VwGO) orientierten - Hauptausspruchs in Nr. 1 Satz 1 von Amts wegen abzuändern.

Als unterlegener Rechtsmittelführer hat der Beklagte auch die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen (§ 154 Abs. 2 VwGO).

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 709 Satz 2, 711 Sätze 1 und 2 ZPO.

Gründe für eine Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) liegen nicht vor.

### **R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule einzulegen; 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. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

- die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden oder

---

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung, oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Prof. Dr. Aschke

Best

von Saldern

### **B e s c h l u s s**

Der Wert des Streitgegenstands wird für das  
Berufungsverfahren auf 39.804,16 € festgesetzt.

### **G r ü n d e**

Die Festsetzung des Streitwerts für das Berufungsverfahren beruht auf § 63 Abs. 2 i. V. m. §§ 52 Abs. 3, 47 GKG.

#### Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 GKG i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Prof. Dr. Aschke

Best

von Saldern