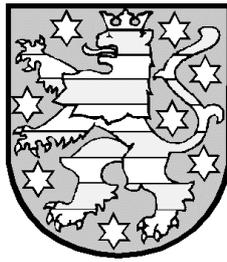


---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



**- 4. Senat -**

4 N 472/00

---

## Im Namen des Volkes

### Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

1. der Wohnungsbaugenossenschaft „A\_\_\_\_\_“ e. G.,  
vertreten durch den Vorstand,  
G\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ G\_\_\_\_\_,
2. der Wohnungsbaugenossenschaft U\_\_\_\_\_ e. G.,  
vertreten durch den Vorstand,  
K\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ G\_\_\_\_\_,
3. der G\_\_\_\_\_ Baugenossenschaft,  
vertreten durch den Vorstand,  
S\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ G\_\_\_\_\_,
4. der Wohnungsbaugenossenschaft „G\_\_\_\_\_“ e. G.,  
vertreten durch den Vorstand,  
B\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ G\_\_\_\_\_

**Antragstellerinnen**

zu 1. bis 4. bevollmächtigt:

Rechtsanwältin Annette Steuber,  
Sorge 21, 07545 Gera

**gegen**

den Zweckverband Wasser/Abwasser „Mittleres Elstertal“,  
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,  
Gaswerkstraße 10, 07546 Gera

**Antragsgegner**

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Richard Kohlhaas,  
Hohenzollernstraße 104 - 108, 56068 Koblenz

**beteiligt**

---

---

Thüringer Landesadvokatur - Dienststelle Gera-  
als Vertreterin des öffentlichen Interesses,  
Hainstraße 21, 07545 Gera

**wegen**

Beiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz,  
hier: Normenkontrollverfahren

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

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 18. Dezember 2000

**f ü r R e c h t e r k a n n t :**

Das Verfahren wird eingestellt, soweit es gegen den Beitragssatz in § 5 der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserbenutzungssatzung - BGS-WBS - des Antragsgegners vom 20.10.1993 in der Fassung der Änderungssatzung vom 23.02.1996 gerichtet war.

Die beitragsrechtlichen Regelungen (§ 1 Nr. 1 sowie §§ 2 bis 7) der BGS-WBS des Antragsgegners vom 20.10.1993 in der Fassung der 12. Änderungssatzung zur BGS-WBS werden für nichtig erklärt.

Der Antragsgegner hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der jeweils festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht die Antragstellerinnen jeweils zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

## Tatbestand

Die Antragstellerinnen sind Eigentümer verschiedener Grundstücke in Gera, die überwiegend mit sog. Wohnblocks bebaut sind. Sie wenden sich im vorliegenden Normenkontrollverfahren mit ihren Normenkontrollanträgen gegen die beitragsrechtlichen Regelungen der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserbenutzungssatzung - BGS-WBS - des Antragsgegners vom 20.10.1993 (ThürStAnz. 1994, S. 347 ff.) in der Fassung der 12. Satzung zur Änderung der BGS-WBS (ausgefertigt am 26.10.2000 und veröffentlicht im Amtsblatt des Antragsgegners vom 04.11.2000).

Der Antragsgegner besteht aus verschiedenen Ostthüringer Städten und Gemeinden, die zuvor Mitglieder in der OWA (Ostthüringer Wasserversorgung und Abwasserbehandlung) GmbH waren. Diese Kapitalgesellschaft war 1990 durch Umwandlung des ehemaligen volkseigenen Betriebes Wasserversorgung und Abwasserbehandlung (VEB WAB) entstanden und betrieb im Gebiet des ehemaligen Bezirks Gera die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Nach Maßgabe des Kommunalvermögensgesetzes vom 06.07.1990 (GBl. I S. 660) sollten 1991/1992 die Kapitalanteile der OWA GmbH auf die nunmehr zuständigen kommunalen Einrichtungsträger übertragen werden. Zu diesem Zweck sollte eine Entflechtung vorgenommen werden.

Spätestens Anfang 1992 wurde die Gründung des Antragsgegners als Zweckverband angestrebt. Die Teilnehmer einer Bürgermeisterberatung wählten hierfür die Mitglieder eines Gründungsausschusses, der die Zweckverbandsgründung und eine Verbandssatzung vorbereiten sollte.

Nach dem Protokoll der Gründungsversammlung vom 24.06.1992 wählten die Teilnehmer in der Versammlung den Vorsitzenden des Zweckverbandes, den Werksausschuss und die Geschäftsstelle. Auf Grund von Änderungsvorschlägen des Landesverwaltungsamtes zur Erstvorlage der Verbandssatzung wurde beschlossen, eine Satzungskommission zur Endredaktion der Satzung einzuberufen. Der designierte Leiter der Geschäftsstelle des noch zu gründenden Zweckverbandes, Herr S\_\_\_\_\_, übermittelte dem Landesverwaltungsamt mit Schreiben vom 14.07.1992 die überarbeitete Satzung des Zweckverbandes mit dem Bemerkung, dass diese allen zukünftigen Verbandsmitgliedern zur Begutachtung und

---

Bestätigung vorliege. In einer Besprechung zwischen Vertretern des Landesverwaltungsamtes und Herrn S\_\_\_\_\_ beim Landesverwaltungsamt am 13.08.1992 wurden nochmals Änderungen des Satzungsentwurfs erörtert.

Mit Schreiben vom 22.10.1992 übersandte Herr S\_\_\_\_\_ dem Landesverwaltungsamt die nochmals überarbeitete Satzung des Zweckverbandes mit dem Bemerken, dass diese alle vereinbarten Änderungen enthalte und jetzt allen Verbandsmitgliedern zur Bestätigung vorliege. In ca. 40 Städten und Gemeinden sei die Satzung bereits bestätigt, in weiteren Gemeinden werde dies innerhalb der nächsten 14 Tage erfolgen. Die Auflistung der Verbandsmitglieder werde noch ergänzt. Beigefügt war diesem Schreiben eine nicht unterzeichnete Satzungsfassung, die in § 2 insgesamt 58 Städte und Gemeinden mit ihren Ortsteilen als Verbandsmitglieder aufführte. In einer Vorbemerkung zur Verbandssatzung war neben 43 der aufgeführten Mitgliedsgemeinden das Datum der von diesen bereits vorgelegten Bestätigungen der Verbandssatzung eingefügt worden. In den Verwaltungsvorgängen des Antragsgegners sind von 49 der aufgeführten 58 Gemeinden schriftliche Erklärungen ihres jeweiligen Ortsvorstehers und Bürgermeisters enthalten, wonach die Gemeindevertretungen in der Zeit zwischen dem 15.09.1993 und dem 27.10.1993 der Satzung des Zweckverbandes zugestimmt hätten.

Der Vizepräsident des Thüringer Landesverwaltungsamtes unterzeichnete die maschinenschriftlich vorgefertigte Genehmigung der Verbandssatzung, die mit dem Datum vom 26.10.1992 versehen war, handschriftlich mit dem Zusatz „28/10“. Im Thüringer Staatsanzeiger vom 16.11.1992 wurde die Genehmigung im vollen Wortlaut mit dem Datum vom 26.10.1992 veröffentlicht. Im Anschluss an die Genehmigung wurde die Verbandssatzung des Zweckverbandes „Wasser/Abwasser Mittleres Elstertal“ veröffentlicht, die in § 2 insgesamt 49 Städte und Gemeinden mit ihren Ortsteilen als Verbandsmitglieder aufführte. Bei den 49 Gemeinden handelt es sich um dieselben, deren Bestätigungsschreiben in den Verwaltungsvorgängen des Antragsgegners enthalten sind. Die veröffentlichte Satzung war nicht mit einem Ausfertigungsvermerk oder Datum versehen.

In der Verbandsversammlung vom 29.01.1993 beschlossen die anwesenden Verbandsräte rückwirkend zum 01.01.1993 u.a. eine BGS-WBS. Das Thüringer Landesverwaltungsamt bestätigte den Eingang dieser Satzung am 11.02.1993. Im

---

Amtsblatt der Stadt Gera, der Thüringer Landeszeitung und der Ostthüringer Zeitung wurde die öffentliche Auslegung u.a. dieser BGS-WBS in den Mitgliedsgemeinden bekannt gemacht.

In der Verbandsversammlung vom 20.10.1993 beschlossen die anwesenden Verbandsräte u.a. eine neue Fassung der BGS-WBS, die mit Datum vom 20.10.1993 vom Verbandsvorsitzenden unterschrieben und mit dem Ausfertigungsvermerk „12. Januar 1994“ versehen wurde. Das Thüringer Landesverwaltungsamt bestätigte den Eingang der Satzungen mit Schreiben vom 07.01.1994. Das Schreiben trägt einen Eingangsstempel des Antragsgegners vom 14.01.1994. Die BGS-WBS vom 20.10.1993 wurde im Thüringer Staatsanzeiger vom 14.02.1994 veröffentlicht. Sie trat nach § 16 Abs. 1 BGS-WBS rückwirkend zum 01.01.1993 in Kraft. Gleichzeitig trat nach § 16 Abs. 2 BGS-WBS die bisherige BGS-WBS vom 29.01.1993 außer Kraft.

Die BGS-WBS vom 20.10.1993 wurde inzwischen mehrfach geändert und liegt inzwischen in der Fassung der am 20.09.2000 beschlossenen 12. Satzung zur Änderung der BGS-WBS vor, mit der u.a. die beitragsrechtlichen Regelungen in § 4 - Beitragsmaßstab - hinsichtlich der Tiefenbegrenzungsregelung geändert und rückwirkend zum 01.01.1993 in Kraft gesetzt wurden.

Nach § 1 Nr. 1 der BGS-WBS in der Fassung der Änderungssatzung vom 23.02.1996 (ThürStAnz. 1996, S. 660) erhebt der Antragsgegner Beiträge zur Deckung des Aufwandes für die Herstellung und Erneuerung der öffentlichen Wasserversorgungseinrichtung (Herstellungs- und Erneuerungsbeiträge), soweit dieser nicht bereits durch Zuschüsse, Zuwendungen oder auf andere Weise gedeckt ist. Der Beitrag wird nach § 2 Satz 1 BGS-WBS für bebaute, bebaubare oder gewerblich genutzte oder gewerblich nutzbare Grundstücke erhoben, wenn für sie nach § 4 WBS die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit zum Anschluss an die Wasserversorgungseinrichtung besteht.

Zur Beitragspflicht und zum Entstehen der Beitragsschuld treffen §§ 3 und 6 BGS-WBS u.a. folgende Regelungen:

§ 3 Abs. 3 BGS-WBS:

---

Wird die der bisherigen Beitragsbemessung zugrunde gelegte zulässige Geschossfläche bei einem Grundstück überschritten, das nach Maßgabe des § 4 Abs. 1 zum Beitrag herangezogen wurde, so unterliegt die übersteigende Nutzung einer weiteren Beitragspflicht.

§ 3 Abs. 4:

Absatz 2 findet sinngemäß Anwendung, wenn nach Eintritt der Beitragspflicht eine größere Zahl von Vollgeschossen allgemein zugelassen wird.

§ 6 Abs. 1:

Die Beitragsschuld entsteht: (...)

5. In den Fällen des § 3 Abs. 3 mit der Baugenehmigung, frühestens jedoch mit der Genehmigung des Anschlusses.

6. In den Fällen des § 3 Abs. 4 mit der Erhöhung der zulässigen Nutzung.

Nach § 4 Abs. 1 BGS-WBS wird der Beitrag nach der Grundstücksfläche und der zulässigen Geschossfläche ermittelt. Zur Ermittlung der Grundstücksfläche enthält § 4 Abs. 2 BGS-WBS seit der Neufassung durch die 12. Änderungssatzung rückwirkend zum 01.01.1993 folgende Bestimmungen:

§ 4 Abs. 2:

Maßgebend für die Grundstücksfläche ist § 2 der Wasserbenutzungssatzung. Bei Innenbereichsgrundstücken außerhalb des Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes und bei Grundstücken, für die ein Bebauungsplan eine bauliche, gewerbliche oder eine vergleichbare Nutzung nicht festsetzt, wird bei der Berechnung der Grundstücksfläche die Grundstückstiefe auf 35 m begrenzt.

Bezugnehmend auf die BGS-WBS vom 20.10.1993 erließ der Antragsgegner ab 1993 für die Wasserversorgung in seinem Verbandsgebiet Gebührenbescheide, erhob Vorausleistungen auf die zukünftigen Wasserversorgungsbeiträge und erließ jedenfalls 1999 endgültige Beitragsbescheide für die Herstellung der öffentlichen Wasserversorgungseinrichtung. Von den Antragstellerinnen hat der Antragsgegner bisher noch keine Beiträge für die Herstellung bzw. Erneuerung der öffentlichen Wasserversorgungseinrichtung erhoben.

Das vorliegende Normenkontrollverfahren betreffend die **beitragsrechtlichen** Regelungen der BGS-WBS des Antragsgegners vom 20.10.1993 ist durch Abtrennung aus dem Normenkontrollverfahren 4 N 595/94 entstanden, das die

---

Antragstellerinnen am 30.09.1994 anhängig gemacht haben. Dieses Normenkontrollverfahren hatte ursprünglich sowohl den beitragsrechtlichen als auch den gebührenrechtlichen Teil der BGS-WBS und der Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung - BGS-EWS - des Antragsgegners vom 20.10.1993 sowie - im Hilfsantrag - vom 29.01.1993 zum Gegenstand. Im Zuge des Verfahrens bezogen die Antragstellerinnen auch die späteren Änderungsfassungen dieser Satzungen ein. Auf die Trennungsbeschlüsse vom 19.05.1998 im Verfahren 4 N 595/94 und vom 31.05.2000 im daraus abgetrennten Verfahren 4 N 574/98 wird Bezug genommen.

Nachdem der Antragsgegner den Beitragssatz durch die 10. Änderungssatzung vom 13.12.1999 erheblich gesenkt hatte, erklärten die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vom 11.07.2000 den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt, soweit die Normenkontrollanträge gegen den Beitragssatz in § 5 der BGS-WBS in der am 23.02.1996 beschlossenen und am 25.03.1996 veröffentlichten Änderungssatzung zur BGS-WBS gerichtet waren.

Die Antragstellerinnen machen mit ihren im Übrigen aufrecht erhaltenen Normenkontrollanträgen die Nichtigkeit der beitragsrechtlichen Regelungen der BGS-WBS geltend. In der mündlichen Verhandlung vom 18.12.2000 haben sie die Anträge auf die BGS-WBS in der Fassung der am 04.11.2000 im Amtsblatt des Antragsgegners veröffentlichten 12. Änderungssatzung erweitert.

Sie machen geltend, ihre Normenkontrollanträge seien zulässig, weil sie mit einer Beitragsveranlagung auf Grund der angegriffenen Satzung rechnen müssten. Der Antragsgegner gehe von der Herstellung der Wasserversorgungseinrichtung im Bereich Gera-Mitte 1995 aus, wie sich aus von ihm erlassenen Wasserbeitragsbescheiden ergebe.

Zur Begründung ihrer Normenkontrollanträge tragen die Antragstellerinnen vor:

Die BGS-WBS sei bereits auf Grund der unwirksamen Gründung des Antragsgegners nichtig. Es werde davon ausgegangen, dass dem Thüringer Landesverwaltungsamt lediglich eine Verbandssatzung in der dem Schreiben des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen vom 22.10.1992 beigelegten Entwurfsfassung zur Genehmigung vorgelegen habe. Bei der Überprüfung der vorliegenden Behördenakten sei aufgefallen, dass in § 2 des Entwurfs einer

---

Verbandssatzung, die angeblich am 19.10.1992 von der Gemeinde Hartmannsdorf beschlossen worden sei, nur 56 Mitgliedsgemeinden aufgeführt würden. Im Vergleich zu der dem Thüringer Landesverwaltungsamt mit Schreiben vom 22.10.1992 vorgelegten Entwurfsfassung fehlten die Gemeinden Bramenau und Weißig. Genau diese Gemeinden seien jedoch in der Veröffentlichung der Verbandssatzung im Thüringer Staatsanzeiger vom 16.11.1992 wiederum enthalten. Dagegen fehlten in dieser Veröffentlichung neun andere Gemeinden. Dies bedeute, dass die einzig nachweisbare Fassung der Verbandssatzung, die jedenfalls von einer der Mitgliedsgemeinden vor Erteilung der Genehmigung durch das Landesverwaltungsamt beschlossen worden sei, nicht mit der später veröffentlichten Verbandssatzung übereinstimme. Es gebe letztlich nur Anhaltspunkte dafür, dass dem Thüringer Landesverwaltungsamt zum Zeitpunkt seiner Genehmigungserteilung eine Verbandssatzung vorgelegen habe, welche sich erheblich von der später veröffentlichten unterscheide. Die vorliegenden Unterlagen sprächen dafür, dass das Thüringer Landesverwaltungsamt die Genehmigung für eine Verbandssatzung mit entweder 58 oder mit 56 Verbandsmitgliedern erteilt habe, also für eine anders lautende Verbandssatzung als die später veröffentlichte. Damit sei nach der Senatsrechtsprechung im Verfahren 4 EO 919/96 keine ordnungsgemäße Veröffentlichung der Verbandssatzung festzustellen. Es sei jedenfalls nicht zulässig, entsprechend der Auffassung des Verwaltungsgerichts Gera aus der Veröffentlichung der Verbandssatzung im Thüringer Staatsanzeiger einen Rückschluss auf die zur Genehmigung vorgelegte Fassung der Verbandssatzung zu ziehen. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass sich die Nachweisprobleme letztlich auch daraus ergäben, dass eine von den Mitgliedsgemeinden ausgefertigte Verbandssatzung nicht vorliege. Auch wenn man der Bekanntmachung konstitutive Wirkung beimesse, müsse es aber ein Mindestmaß an dokumentierten Verbandsgründungsvorgängen geben, um Missbrauchsgefahren ausschließen zu können.

Auf einen anderen Mangel der Verbandsgründung habe bereits das Verwaltungsgericht Gera in seinem Beschluss vom 12.04.2000 - 5 E 1678/99 GE - (anhängig beim Thüringer Obergericht unter dem Aktenzeichen 4 ZEO 396/00) hingewiesen. Auf Seite 9 seines Beschlusses äußere das Verwaltungsgericht Gera Bedenken, ob die vom Landesverwaltungsamt erteilte Genehmigung der Verbandssatzung ordnungsgemäß bekannt gemacht worden sei.

---

Dieser Auffassung des Verwaltungsgerichtes Gera liege allerdings eine fehlerhafte Sachverhaltsfeststellung hinsichtlich der genehmigten Fassung der Verbandssatzung zu Grunde. Dem Gericht habe offensichtlich eine aktualisierte Liste der Verbandsmitglieder vorgelegen, die als letztes Verbandsmitglied mit einem Beschlussdatum vom 27.10.1992 die Gemeinde Hain aufgewiesen habe. Diese Liste habe offensichtlich auch mit der veröffentlichten Verbandssatzung übereingestimmt. Das Verwaltungsgericht Gera habe diese Liste ersichtlich als Indiz dafür werten wollen, dass eine der Veröffentlichung entsprechende Fassung der Verbandssatzung auch zur Genehmigung vorgelegen habe. Gehe man allerdings davon aus, dass dem Thüringer Landesverwaltungsamt allenfalls eine Verbandssatzung mit 56 Verbandsmitgliedern zur Genehmigung vorgelegt worden sein könne, käme es letztlich auf das konkrete Genehmigungsdatum nicht weiter an. Es sei auch zweifelhaft, ob eine aktualisierte Liste der beschließenden Gemeinden zum Zeitpunkt der Genehmigung tatsächlich vorgelegen habe, da sie sich in den Akten des Thüringer Landesverwaltungsamtes nicht finde.

Die Nichtigkeit der noch streitbefangenen beitragsrechtlichen Regelungen in der BGS-WBS begründen die Antragstellerinnen darüber hinaus wie folgt:

Es stelle einen Verstoß gegen § 21 Abs. 1 ThürKO i. V. m. § 23 Abs. 1 ThürGKG dar, dass die Anlagen zur BGS-WBS in der Fassung vom 23.02.1996 ausweislich der Veröffentlichung im Thüringer Staatsanzeiger nicht ausgefertigt worden seien bzw. die Ausfertigung möglicherweise nicht mit veröffentlicht worden sei. Dies führe zur Nichtigkeit der gesamten BGS-WBS. Das Ausfertigungsgebot für Satzungen nach § 21 Abs. 1 Satz 1 ThürKO umfasse auch Anlagen. Das Verwaltungsgericht Gera habe dies in seinem oben genannten Beschluss zwar verneint, die von ihm zur Begründung herangezogenen Gerichtsentscheidungen bezögen sich jedoch auf anderes Landesrecht. Der Ausfertigungsmangel sei nach § 21 Abs. 4 ThürKO auch nicht heilbar. Eine Ausfertigung der Anlagen sei darüber hinaus im vorliegenden Fall auch deshalb erforderlich, weil in der Anlage der Nutzungsfaktor als wesentlicher Satzungsbestandteil niedergelegt sei. Der Nutzungsfaktor sei als Maßstabsregelung nach § 2 Abs. 2 ThürKAG zwingender Bestandteil der Satzung. Es sei daher fraglich, ob es überhaupt ausreiche, einen Nutzungsfaktor in der Anlage einer Satzung auszuweisen, statt unmittelbar im Satzungstext. Soweit das Verwaltungsgericht Gera in seiner genannten Entscheidung darauf hinweise, dass bei einer Veröffentlichung

---

im Anschluss an den Satzungstext Zweifel an der Zugehörigkeit der Anlage zur Satzung ausgeschlossen sein müssten, sei eine „gedankliche Schnur“ im vorliegenden Fall zweifelhaft. So sei zum einen die Bezugnahme auf die nachfolgende Anlage im Satzungstext (§ 4 Abs. 5 BGS-WBS) nicht eindeutig und zudem sei fraglich, ob der „normale Bürger“ die Tabelle 1 als Bestandteil der Satzung erkenne; die Überschrift zur Anlage 2 steche klar ins Auge, während die Überschrift zur Tabelle 1 statt in Fettdruck in Normaldruck erscheine.

Die BGS-WBS sei auch deshalb als nichtig anzusehen, weil die in § 3 Abs. 3 und 4 BGS-WBS enthaltenen Nacherhebungstatbestände gegen den Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung verstießen. Aus der Nichtigkeit dieser Nacherhebungstatbestände folge auch die Nichtigkeit der entsprechenden Entstehungstatbestände in § 6 Abs. 1 Nr. 5 und 6 BGS-WBS, die den Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht verlagerten und deshalb gegen § 7 Abs. 5 ThürKAG verstießen.

Zudem sei die Regelung in § 4 Abs. 6 BGS-WBS zu unbestimmt. Danach werde die tatsächliche Geschossfläche Beitragsmaßstab, wenn im Innenbereich die tatsächliche Geschossfläche einer vorhandenen Bebauung größer sei als die zulässige (Ausnahmen). Durch diese Formulierung sei die baurechtliche Befreiung (§ 31 BauGB) nicht erfasst und die getroffene Regelung im Hinblick auf mögliche Ausnahmetatbestände unvollständig. Dies führe zur Nichtigkeit von § 4 BGS-WBS insgesamt.

Ferner sei die Inkrafttretensregelung nach Art. 1 Nr. 5 der Änderungssatzung zur BGS-WBS vom 23.02.1996 nichtig, weil sie eine unzulässige Rückwirkungsanordnung zum 01.01.1993 auch für Nacherhebungstatbestände enthalte. Eine unzulässige Rückwirkung liege auch darin, dass in § 3 Abs. 7 c BGS-WBS auch die Inhaber eines dinglichen Nutzungsrechts erstmalig aufgeführt würden und diese Regelung rückwirkend in Kraft treten solle. Gleiches gelte für § 3 Abs. 2 BGS-WBS und die insoweit angeordnete Rückwirkung.

Die Antragstellerinnen beantragen,

die beitragsrechtlichen Regelungen (§ 1 Nr. 1, §§ 2 - 7) der Beitrags- und Gebührensatzung des Antragsgegners zur Wasserbenutzungssatzung (BGS-WBS) vom 20.10.1993 in der Fassung der 12. Änderungssatzung

---

zur BGS-WBS mit Ausnahme der für erledigt erklärten Regelung des Beitragssatzes in § 5 BGS-WBS für nichtig zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Der Antragsgegner macht geltend, den Antragstellerinnen fehle die Antragsbefugnis. Er habe von den Antragstellerinnen keine Beiträge für die Herstellung der Wasserversorgungseinrichtung erhoben und werde dies auch in naher Zukunft nicht tun. Er erhebe im Bereich der Wasserversorgung nämlich nur Beiträge für neu geschaffene Anlagen. Diese Voraussetzungen träfen bei den Antragstellerinnen weder bisher zu noch sei dies in naher Zukunft zu erwarten. Insofern könnten sich die Antragstellerinnen nicht auf einen Nachteil berufen. Zumindest fehle das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis, denn die Antragstellerinnen könnten mit der begehrten Entscheidung ihre Rechtsstellung nicht verbessern. Der Antrag sei daher bereits unzulässig.

Zu den Einwänden der Antragstellerinnen gegen die Gültigkeit der beitragsrechtlichen Regelungen der BGS-WBS erwidert der Antragsgegner:

Unter Zugrundelegung der bisherigen Rechtsprechung des Thüringer Oberverwaltungsgerichtes zur Entstehung von Zweckverbänden sei davon auszugehen, dass der Antragsgegner wirksam entstanden sei. Hierzu bezieht er sich auf den Vertagungsbeschluss vom 03.02.1999 im Verfahren 4 N 595/94 und die Beschlüsse des erkennenden Senats vom 15.07.1999 - 4 ZEO 978/98 - sowie vom 16.11.1999 - 4 EO 919/96 -. Den danach aufgestellten Anforderungen entspreche die Veröffentlichung der Verbandssatzung des Antragsgegners und ihrer Genehmigung im Thüringer Staatsanzeiger vom 16.11.1992, so dass der Antragsgegner in der Gestalt der konstitutiven Bekanntmachung, also mit den Mitgliedsgemeinden, die in § 2 der veröffentlichten Satzung aufgeführt seien, entstanden sei. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts Gera in seinem Beschluss vom 12.04.2000 - 5 E 1678/99 GE - werde nicht geteilt. Nach der Rechtsprechung des Thüringer Oberverwaltungsgerichtes verbleibe dem Verbandsmitglied die Möglichkeit, etwaige Gründungsmängel mit Wirkung für die Zukunft geltend zu machen.

---

Zur Ausfertigung der Anlage zur BGS-WBS trägt der Antragsgegner vor, die Anlage sei Bestandteil der Änderungssatzung. Eine gesonderte Ausfertigung sei nicht erforderlich. Die demgegenüber in der Kommentarliteratur zum Thüringer Kommunalrecht vertretene Auffassung sei dahingehend zu verstehen, dass es einer gesonderten Ausfertigung von Plänen, Karten oder zeichnerischen Darstellungen nur bedürfe, wenn sie gesondert öffentlich bekannt gemacht würden. Es bestünden keine Zweifel an der Zugehörigkeit der Anlage zur Satzung.

Durch die Nacherhebungstatbestände in der BGS-WBS werde die Einmaligkeit der Beitragserhebung nicht berührt, weil der zusätzliche Beitrag an eine Änderung der maßgeblichen Umstände und damit an einen erhöhten Vorteil anknüpfe. Die gerügte Vorschrift sei lediglich als Modifizierung des ursprünglichen Herstellungsbeitragsanspruchs zu verstehen und zwar im Hinblick auf eine zwischenzeitlich tatsächlich oder rechtlich erhöhte Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks. Es finde somit eine nachträgliche Korrektur auf Grund eines nach der ursprünglichen Beitragsveranlagung eingetretenen erweiterten Vorteils statt. Unter dem Aspekt des Vorteils sei dieser Fall wie eine sog. nachmalige erstmalige Herstellung einer Anlage zu bewerten. Insoweit seien auch die Entstehungstatbestände in § 6 Abs. 1 Nr. 5 und 6 BGS-WBS nicht zu beanstanden.

Die Regelung in § 4 Abs. 6 BGS-WBS sei nicht unvollständig, weil der Klammerzusatz „Ausnahmen“ nur beispielhaft zu verstehen sei. Hiervon würden auch die Befreiung und die Regelung nach § 68 ThürBO erfasst.

Die Nacherhebungstatbestände und die damit zusammenhängenden Entstehungstatbestände hätten rückwirkend zum 01.01.1993 in Kraft gesetzt werden können, weil entsprechende Regelungen bereits in § 3 Abs. 2 und § 5 Abs. 9 der BGS-WBS vom 20.10.1993 existiert hätten.

Überdies führe eine etwaige Nichtigkeit der Inkrafttretensregelung in Art. 5 der Änderungssatzung vom 23.02.1996 lediglich dazu, dass die Änderungssatzung am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft trete. Die Gültigkeit der Satzung bleibe davon unberührt.

Zu den vom Senat geäußerten Bedenken gegen die Wirksamkeit der Tiefenbegrenzungsregelung in § 4 Abs. 2 Satz 2 BGS-WBS trägt der Antragsgegner vor, diese Lösung sei unter dem Aspekt der Typisierung und Pauschalierung

---

gerechtfertigt, weil es keine allen Fällen gerecht werdenden Beitragsmaßstäbe gebe. Angesichts der unterschiedlichen Größenverhältnisse von Grundstücken im unbeplanten Innenbereich einerseits und in Bebauungsplangebieten mit Grundstücksgrößen von 400 bis 600 qm andererseits diene diese Regelung einer gleichmäßigen Heranziehung. Wenn der Gesetzgeber im ThürKAG die Grundstücksbreite als Verteilungsmaßstab anerkenne, könne die Begrenzung der zu berücksichtigenden Grundstücksfläche nicht beanstandet werden.

Die Beteiligte stellt keinen Antrag.

Sie hält die Einwände der Antragstellerinnen im Wesentlichen für unbegründet.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf die folgenden Gerichts- und Beiakten, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren:

die Gerichtsakte des vorliegenden Verfahrens (1 Band) mit den beigezogenen Verwaltungsvorgängen (3 Heftungen betreffend die 7., 8., 12. Änderungssatzung zur BGS-WBS),

die Gerichtsakte des Normenkontrollverfahrens 4 N 595/94 (5 Bände) nebst 39 Beiakten entsprechend dem als Anlage zum Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 18.12.2000 genommenen Beiaktenverzeichnis,

die Gerichtsakte des Normenkontrollverfahrens 4 N 574/98 (1 Band) und die dort vorgelegten Beiakten (3 Heftungen).

## **Entscheidungsgründe**

### **I.**

Das Normenkontrollverfahren ist entsprechend § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang einzustellen, nachdem die Beteiligten es in der

---

mündlichen Verhandlung vom 11.07.2000 insoweit übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben.

## II.

Die im Übrigen aufrecht erhaltenen Normenkontrollanträge der Antragstellerinnen haben Erfolg. Die beitragsrechtlichen Regelungen (§ 1 Nr. 1 sowie §§ 2 bis 7) der BGS-WBS des Antragsgegners vom 20.10.1993 in der Fassung der am 04.11.2000 im Amtsblatt des Antragsgegners veröffentlichten 12. Änderungssatzung zur BGS-WBS sind nichtig.

1. Die Normenkontrollanträge sind nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 ThürAGVwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig.

Bei dem für alle Antragstellerinnen einheitlich formulierten Normenkontrollantrag handelt es sich der Sache nach um die Geltendmachung jeweils eigenständiger Anträge mehrerer Antragstellerinnen in einem Verfahren. Die Zulässigkeit der subjektiven Antragshäufung als einfache Streitgenossenschaft ergibt sich aus § 64 VwGO analog i.V.m. §§ 59 ff. ZPO.

Die Umstellung der ursprünglich nur gegen die beitragsrechtlichen Regelungen in der BGS-WBS vom 20.10.1993 gerichteten Normenkontrollanträge auf die Fassung der späteren Änderungssatzungen ist in entsprechender Anwendung von § 91 VwGO zulässig. Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens ist grundsätzlich die mit dem ursprünglichen Antrag angegriffene Fassung der Norm. Wird im laufenden Verfahren diese Norm rückwirkend geändert, hat der Antragsteller nach der Dispositionsmaxime die Wahl, ob er den Antrag auf die neue Fassung der Norm umstellt, den Antrag erweitert, das Verfahren auf Grund der Änderung für erledigt erklärt oder ob die noch Rechtswirkungen entfaltende alte Normfassung Streitgegenstand bleiben soll (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25.02.1997 - 4 NB 30.96 - NVwZ 1997, 896; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 03.11.1988 - 1 S 274/87 - NVwZ-RR 1989, 443; Redeker/vonOertzen, VwGO, 13. Auflage 2000, Rn. 10 zu § 47; Kopp/Schenke, VwGO, 12. Auflage 2000, Rn. 90 zu § 47; Eyermann, VwGO, 11. Auflage 2000, Rn. 69 zu § 47). Die Umstellung der ursprünglichen Normenkontrollanträge auf die BGS-WBS in der Fassung der

---

jeweiligen Änderungssatzungen, mit denen die beitragsrechtlichen Regelungen rückwirkend zum 01.01.1993 geändert wurden, ist sachdienlich.

Die Antragsbefugnis der Antragstellerinnen richtet sich für das vorliegende, seit dem 30.09.1994 anhängige Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO in der vor dem 01.01.1997 geltenden Fassung (vgl. BVerwG, Urteile vom 12.03.1998 - 4 CN 12.97 - BVerwGE 106, 237 und vom 17.09.1998 - 4 CN 1.97 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 126). Danach kann den Antrag u.a. jede juristische Person stellen, die durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung einen Nachteil erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten hat. Der Begriff des Nachteils in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO a.F. ist weit auszulegen. Nachteil in diesem Sinne ist jede nicht gänzlich unbedeutende Beeinträchtigung rechtlich geschützter Individualinteressen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14.07.1978 - 7 N 1.78 - BVerwGE 56, 172 [175]).

Die Antragstellerinnen können sich darauf berufen, dass sie durch die beitragsrechtlichen Regelungen der BGS-WBS in absehbarer Zeit einen Nachteil im vorstehenden Sinne zu erwarten haben. Denn sie müssen nach dem insofern allein interessierenden Regelungsgehalt der angegriffenen BGS-WBS als Eigentümer von bebauten Grundstücken im Verbandsgebiet des Antragsgegners mit einer Beitragserhebung für die Herstellung und Erneuerung der öffentlichen Wasserversorgungseinrichtung rechnen. Daran ändert der Umstand nichts, dass der Antragsgegner nach eigenem Bekunden derzeit nur Wasserversorgungsbeiträge für sog. „Neuanschlussnehmer“ erhebt. Der Antragsgegner betreibt gemäß § 1 Abs. 1 seiner WBS **eine** öffentliche Einrichtung zur Wasserversorgung. Nach § 1 Nr. 1 BGS-WBS in der Fassung vom 23.02.1996 erhebt der Antragsgegner Beiträge zur Deckung des Aufwandes für die Herstellung und Erneuerung der öffentlichen Wasserversorgungseinrichtung. Der Beitrag wird nach § 2 BGS-WBS in der Fassung vom 23.02.1996 für alle bebauten, bebaubaren oder gewerblich genutzten bzw. nutzbaren Grundstücke erhoben, für die eine rechtliche und tatsächliche Möglichkeit zum Anschluss an die Wasserversorgungseinrichtung besteht oder die an die Wasserversorgung tatsächlich angeschlossen sind. Satzungsrechtlich ist danach eine Unterscheidung zwischen Anschlussnehmern, deren Grundstücke bereits vor Inkrafttreten des ThürKAG an die Wasserversorgung angeschlossen waren (sog.

---

Altanschlussnehmer) und solchen, die erst danach angeschlossen wurden (sog. Neuanschlussnehmer) nicht gerechtfertigt. Eine (zukünftige) Beitragserhebung zum Nachteil der Antragstellerinnen kann daher nicht ausgeschlossen werden.

2. Die Normenkontrollanträge sind begründet. Die beitragsrechtlichen Regelungen (§ 1 Nr. 1 sowie §§ 2 bis 7) der BGS-WBS des Antragsgegners vom 20.10.1993 in der Fassung der 12. Änderungssatzung zur BGS-WBS sind ungültig und nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für nichtig zu erklären.

Der Antragsgegner ist als Zweckverband wirksam entstanden und war zum Erlass der angegriffenen Satzungsbestimmungen ermächtigt (a). Die beitragsrechtlichen Regelungen der BGS-WBS in der angegriffenen Fassung sind nicht bereits auf Grund der von den Antragstellerinnen gerügten Form- und Verfahrensfehler für nichtig zu erklären (b). Jedoch sind die in § 3 Abs. 3 und 4 und § 6 Abs. 1 Nr. 5 und 6 BGS-WBS enthaltenen Nacherhebungstatbestände aus materiellrechtlichen Gründen teilnichtig (c). Die Tiefenbegrenzungsregelung in § 4 Abs. 2 Satz 2 BGS-WBS in der Fassung der 12. Änderungssatzung ist ebenfalls unwirksam (d). Die Nichtigkeit dieser Teilregelung hat die Nichtigkeit des gesamten Beitragsteils der BGS-WBS in der Fassung der 12. Änderungssatzung zur Folge (e).

- a) Der Antragsgegner ist am 17.11.1992 als Zweckverband wirksam entstanden (1) und war zum Erlass der angegriffenen BGS-WBS ermächtigt (2).

(1) Voraussetzung für die Wirksamkeit der Beitrags- und Gebührensatzung eines Zweckverbandes ist, dass der Zweckverband zu den von ihm wahrgenommenen hoheitlichen Aufgaben einschließlich des Erlasses von Satzungen ermächtigt ist. Die Satzungsgebungskompetenz steht einem Zweckverband nur dann zu, wenn er als Körperschaft des öffentlichen Rechts rechtlich existent geworden und seither zur Erfüllung der Aufgaben ermächtigt ist, die ihm die Verbandsmitglieder übertragen haben. Die Voraussetzungen für das wirksame Entstehen eines Zweckverbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts richten sich nach dem zu diesem Zeitpunkt einschlägigen Landesrecht. Nach der für kommunale Zweckverbände in Thüringen einschlägigen Vorschrift in § 19 Abs. 1 Satz 3 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 11.06.1992 (GVBl. S. 232) - ThürGKG - in der Fassung des 1. Änderungsgesetzes vom 10.11.1995 (GVBl. S. 346)

---

entsteht ein Zweckverband am Tag nach der Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung (vgl. insoweit § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürGKG), wenn in der Verbandssatzung kein späterer Zeitpunkt bestimmt ist. Diese Voraussetzungen für die Entstehung eines Zweckverbandes waren im Falle des Antragsgegners am 17.11.1992 erfüllt. Auf die von den Antragstellerinnen geltend gemachten Mängel im Gründungsvorgang kommt es im Ergebnis nicht an.

Teilweise wird allerdings davon ausgegangen, dass hoheitliche Aufgaben und Kompetenzen grundsätzlich nur dann auf den Zweckverband übergehen, wenn alle formellen und materiellen Gründungsvoraussetzungen eingehalten worden sind (so etwa Kollhosser, Fehlerhafte Zweckverbände und allgemeine Grundsätze des Verbandsrechts, NJW 1997, 3265 ff. [3266]; Pencereci/Blumh, Die rechtliche und wirtschaftliche Situation unwirksam gegründeter Zweckverbände, LKV 1998, 172 ff. [172]). Auf der Grundlage einer solchen Annahme führen Fehler bei der Gründung von Zweckverbänden oder inhaltliche Mängel der Verbandssatzung regelmäßig zur Unwirksamkeit der Zweckverbandssatzungen mit der Folge, dass der entsprechende Zweckverband jedenfalls als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Satzungshoheit von Anfang an nicht existent geworden ist und die von ihm erlassenen Beitrags- und Gebührensatzungen nichtig sind (so etwa: OVG Brandenburg, Urteil vom 14.08.1997 - 2 D 33/96.NE - LKV 1997, S. 460 ff.; Urteil vom 18.12.1997 - 2 D 16/97.NE - LKV 1998, 197 ff.; Beschlüsse vom 14.03.1996 - 2 D 15/95.NE und 2/96.NE - zitiert nach Juris; OVG LSA, Beschluss vom 14.05.1997 - C 2 S 1/96 -, LKV 1997, 417 ff.; SächsOVG, Beschluss vom 07.05.1997 - 2 S 179/95 - SächsVBl. 1997, 183 ff. und vom 09.09.1998 - 2 S 382/95 - LKV 1999, 61 ff.). Der Senat teilt diese Annahme jedenfalls für das hier allein maßgebliche Thüringer Landesrecht nicht. Vielmehr entsteht ein Zweckverband nach § 19 Abs. 1 Sätze 3 und 4 ThürGKG mit der Bekanntmachung der Zweckverbandssatzung und ihrer Genehmigung in der aus der bekannt gemachten Verbandssatzung ersichtlichen Gestalt. Die Bekanntmachung hat konstitutive Wirkung. Etwaige Rechtsverstöße im Rahmen des vorangegangenen Gründungsvorgangs oder Mängel der Verbandssatzung haben grundsätzlich keine Auswirkungen auf die rechtliche Existenz des Zweckverbandes (so bereits der Vertagungsbeschluss des Senats

---

vom 03.02.1999 - 4 N 595/94 - und der Beschluss vom 15.07.1999 - 4 ZEO 978/98 - ThürVGRspr. 1999, 177 = ThürVBl. 1999, 261 = LKV 2000, 75 = DÖV 1999, 1004).

Die für die Beurteilung der rechtlichen Existenz eines Zweckverbandes in Thüringen einschlägige Vorschrift des § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG ist im Hinblick auf die Bedeutung und rechtliche Konsequenz des Begriffs „entstehen“ nicht eindeutig. Der Wortlaut der Vorschrift lässt unterschiedliche Interpretationen zu. Einerseits könnte § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG in einem zeitlichen Sinne dergestalt verstanden werden, dass der Zweckverband nicht bereits durch die Vereinbarung der Verbandssatzung i.S.d. § 17 ThürGKG oder die rechtsaufsichtsbehördliche Genehmigung gemäß § 18 ThürGKG rechtlich existent wird, sondern grundsätzlich erst am Tag nach der Bekanntmachung von Verbandssatzung und Genehmigung. Demnach wäre die Bekanntmachung nach der Vereinbarung einer Verbandssatzung und der Genehmigung als letzte von drei maßgeblichen Entstehungsvoraussetzungen anzusehen (so etwa VG Gera, Beschluss vom 10.10.1996 - 2 E 130/96 GE -; Uckel/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, Loseblattkommentar, Stand 29.11.1999, Rn. 1 zu § 17 ThürGKG, Rn. 1 zu § 19 ThürGKG). Andererseits knüpft § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG im Hinblick auf das Entstehen des Zweckverbandes nicht an die Wirksamkeit der vereinbarten Verbandssatzung oder die Einhaltung der Vorschriften über das Gründungsverfahren an, sondern allein an die Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung als für die Entstehung maßgeblichen Rechtsakt.

Entscheidend für das Verständnis von § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG ist daher eine Auslegung, bei der neben dem Wortlaut der Vorschrift und der Systematik im Normgefüge der §§ 16 ff. ThürGKG auch die in der amtlichen Begründung erkennbare gesetzgeberische Zielsetzung sowie Sinn und Zweck der Vorschrift des § 19 Abs. 1 ThürGKG insgesamt zu berücksichtigen sind.

Die Bedeutung der Bekanntmachung i.S.d. § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG als konstitutives Element für die rechtlich verbindliche Entstehung des Zweckverbandes erschließt sich aus dem rechtlichen Zusammenhang dieser Vorschrift mit § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG. Danach können Rechtsverstöße bei der Gründung des Zweckverbandes nach der Bekanntmachung nur mit

---

Wirkung für die Zukunft geltend gemacht werden. Hierzu wird in der amtlichen Begründung zum Regierungsentwurf der Landesregierung (Landtagsdrucksache 1/788, S. 28, Ziffer 2 zu § 19 ThürGKG a.F.) ausgeführt, § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG a.F. bestimme im Interesse der Rechtssicherheit, dass Rechtsverstöße bei der Gründung des Zweckverbandes dann nicht mehr zu einer rückwirkenden Nichtigkeit der Gründung führen können, wenn durch die ordnungsgemäße Bekanntmachung ein Rechtsschein nach außen gesetzt wurde. Daraus lässt sich ableiten, dass § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG nicht als Heilungsvorschrift konzipiert ist, durch die eine Geltendmachung an sich beachtlicher Fehler bei der Gründung eines Zweckverbandes eingeschränkt werden soll. Vielmehr setzt § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG die konstitutive Wirkung der Bekanntmachung i.S.d. § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG voraus. Denn eine rechtsbegründende Bekanntmachung lässt den Zweckverband mit dem Inhalt der bekannt gemachten Verbandssatzung entstehen, ohne dass Rechtsverstöße bei der Gründung des Zweckverbandes rückwirkend zu dessen Nichtigkeit führen können. Aus der amtlichen Begründung wird mithin deutlich, dass der Gesetzgeber mit dem Erfordernis der Bekanntgabe der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung in § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 ThürGKG nicht nur dem aus dem Rechtsstaatsprinzip erwachsenen Grundsatz der Publizität staatlicher Normen genügen wollte, sondern die Bekanntmachung als wesentlich für die rechtsverbindliche Konstituierung des Zweckverbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts ansieht. Der wesentliche Regelungsinhalt des § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG besteht somit darin, die Folgen einer konstitutiven Bekanntmachung klarzustellen. In Ziffer 2 der amtlichen Begründung zu § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG wird hierzu ausgeführt, dass derjenige, der durch Rechtsverstöße bei der Gründung in seinem Recht verletzt ist, dies gleichwohl mit Wirkung für die Zukunft geltend machen und damit sein Ausscheiden aus dem Zweckverband oder dessen Auflösung herbeiführen kann. Damit wird verdeutlicht, dass die Geltendmachung von Gründungsmängeln für diejenigen, die durch Rechtsverstöße bei der Gründung in ihren Rechten verletzt sind, trotz der konstitutiven Wirkung der Bekanntmachung nach § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG mit Wirkung für die Zukunft möglich bleibt und nicht vollständig ausgeschlossen ist. Dies gilt insbesondere für die Verbandsmitglieder, die im Gegensatz zu den Beitrags- und Gebührenpflichtigen durch die Verbandsgründung und die Übertragung

---

von Hoheitsrechten in eigenen Rechten verletzt sein können (vgl. hierzu das Urteil des Senats vom 03.02.1999 - 4 N 547/98 - ThürVGRspr. 1999, 71 = ThürVBl. 1999, 212 = LKV 2000, 79 = DWW 2000, 64).

Soweit die kommunalrechtlichen Vorschriften anderer Bundesländer vergleichbare Vorschriften über das Entstehen von Zweckverbänden enthalten, wird die Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung für das Entstehen eines Zweckverbandes ebenfalls als konstitutiv angesehen (vgl. Schulz/Stadtlöder, Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (BayKommZG), 1994, Rn. 3 zu Art. 21 Abs. 1 BayKommZG; Kunze/Hekking, Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit für Baden-Württemberg, Rn. 5 zu § 8 Abs. 2 Satz 1 GKZ BW). Abgestellt wird dabei ähnlich der amtlichen Begründung zu § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG auf den Schutz des Vertrauens Außenstehender auf die rechtliche Existenz des Zweckverbandes und darauf, dass eine rückwirkende Nichtigkeit zudem im Interesse der Rechtssicherheit und eines bestehenden öffentlichen Interesses des Staates und der Verbandsmitglieder an klaren Rechts- und Organisationsverhältnissen in der öffentlichen Verwaltung in zulässiger Weise verhindert werden soll.

Die konstitutive Wirkung der Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung begegnet nach der Rechtsauffassung des Senats auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die subjektive Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG oder das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG). Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG eröffnet den Rechtsweg, wenn jemand behauptet, durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt zu sein. Die geschützte Rechtsposition selbst ergibt sich allerdings nicht aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, sondern wird darin vorausgesetzt (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 17.04.1991 - 1 BvR 419/81 und 213/83 - BVerfGE 84, 34 ff. [49]). Daher ist eine Norm, mit der die rechtliche Existenz einer juristischen Person an einen konstitutiven Rechtsakt geknüpft wird und die Möglichkeit einer späteren Geltendmachung von Mängeln des Gründungsvorganges begrenzt wird, nur dann nicht mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vereinbar, wenn dadurch bestehende subjektiv-öffentliche Rechtspositionen verletzt werden (vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 21.09.1979 - 7 C 7/78 - BVerwGE 58, 299 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht

---

hat in diesem Zusammenhang das vom Verordnungsgeber verfolgte Ziel, Angriffe gegen die rechtliche Existenz eines (Wasser-)Verbandes aus Gründen der Rechtssicherheit möglichst nicht zuzulassen, als berechtigtes Anliegen anerkannt, solange der Rechtsschutz des Einzelnen nicht unzulässig beschränkt wird. Beitrags- und Gebührenpflichtige werden durch die Beschränkung der Überprüfbarkeit einer wirksamen Verbandsgründung auf Grund einer konstitutiven Wirkung der Bekanntmachung nach § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG nicht unzulässig in ihren Rechten beschränkt. Sie werden nicht bereits durch die Verbandsgründung, sondern erst durch die von dem Verband erlassenen Beitrags- und Gebührensatzungen und die darauf beruhenden Bescheide in subjektiven Rechtspositionen betroffen (vgl. Urteil des Senats vom 03.02.1999 - 4 N 547/98 - a.a.O.). Den durch die Verbandsgründung in eigenen Rechten verletzten Verbandsmitgliedern bleibt hingegen eine Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung möglich. Die Beschränkung auf eine Geltendmachung für die Zukunft dient der Rechtssicherheit und ist keine unzumutbare Verkürzung des Rechtsschutzes. Der Grundsatz der Rechtssicherheit ist ebenso wie das Prinzip der Gerechtigkeit im Einzelfall wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 12.12.1957 - 1 BvR 678/57 - BVerfGE 7, 194 [196]). Die Rücksicht auf den Grundsatz der Rechtssicherheit kann insbesondere eine unterschiedliche Gewichtung der Folgen von inhaltlichen Fehlern und Verfahrensfehlern für die Nichtigkeit einer Norm gebieten. Der Grundsatz der Rechtssicherheit legitimiert den Gesetzgeber, auch fehlerhaft zustande gekommenen Entscheidungen rechtliche Wirksamkeit beizulegen, wenn die Lage, die durch die strikte Anwendung des Rechts entstehen würde, mit der Verfassungsordnung noch weniger in Einklang stünde als die (vorübergehende) Hinnahme einer rechtswidrigen Praxis (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11.10.1994 - 1 BvR 337/92 - BVerfGE 91, 148 [175]). Es ist also nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber im Interesse der Verlässlichkeit im Rechtsverkehr der Rechtssicherheit den Vorrang einräumt und die rechtliche Existenz juristischer Personen ab dem Zeitpunkt, zu dem sie im Rechtsverkehr aufzutreten befugt sind, nicht mehr nachträglich ex tunc entfallen lässt (vgl. zum Aspekt der Rechtssicherheit bei gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf die Unbeachtlichkeit oder Heilung von

---

Gründungsfehlern: BVerwG, Urteil vom 21.09.1979 - 7 C 7/78 - BVerwGE 58, 299 ff.; Millgramm, SächsVBl. 98, 125 ff.). Diese Verlässlichkeit im Rechtsverkehr wird nach der Regelung des § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG dadurch erreicht, dass nicht nur die Verbandssatzung, sondern auch die Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bekannt zu machen ist. Denn dadurch wird im Sinne der Rechtssicherheit zum Ausdruck gebracht, dass die Verbandsgründung und die Verbandssatzung mit dem veröffentlichten Inhalt keinen rechtlichen Bedenken unterliegen. Wäre die rechtliche Existenz eines Zweckverbandes nicht nur von der ordnungsgemäßen Bekanntmachung abhängig, sondern auch von einer ordnungsgemäßen und wirksamen Gründungsvereinbarung der Verbandsmitglieder, wäre Rechtssicherheit im Hinblick auf die Geltung sämtlicher von dem Zweckverband erlassenen Hoheitsakte und abgeschlossenen Rechtsgeschäfte auf unabsehbare Zeit nicht zu erlangen.

Dementsprechend ist die eingeschränkte Geltendmachung von Gründungsfehlern bei juristischen Personen auch in anderen Rechtsbereichen für unbedenklich erachtet worden. Eingetragene Kapitalgesellschaften, Vereine und Genossenschaften sind auf Grund ihrer konstitutiven Eintragung wirksam und rechtsfähig, auch wenn ihre Satzung fehlerhaft ist oder Gründungsmängel vorliegen. Sobald die Eintragung in das Handels-, Vereins- oder Genossenschaftsregister stattgefunden hat, erhält der Zusammenschluss eine rechtliche Verfestigung. Daher kann im Gesellschaftsrecht im Rahmen einer Nichtigkeitsklage wegen schwerer Satzungsmängel von den durch die Gründung Betroffenen die fehlerhaft gegründete Gesellschaft oder Genossenschaft für nichtig erklärt werden - jedoch regelmäßig nur mit Wirkung für die Zukunft (vgl. BGH, Urteil vom 29.06.1970 - II ZR 158/69 -, BGHZ 55, 5 [8 f.]; so auch BGH, Urteil vom 14.10.1991 - II ZR 212/90 - NJW 1992, 1501; Zimmermann in Rowedder/Fuhrmann u.a., GmbHG, 3. Auflage 1997, Rn. 1 zu § 75; Baumbach/Hueck, GmbH-Gesetz, 16. Auflage 1996, Rn. 8 zu § 75; Schmidt, Gesellschaftsrecht, 3. Auflage 1997, Seite 148 ff. m.w.N.). Auch im Vereinsrecht kommt der Eintragung im Vereinsregister eine konstitutive Wirkung mit der Folge zu, dass Gründungsmängel der einmal existent gewordenen juristischen Person in der Regel nicht mehr die Rechtsfähigkeit entziehen können (vgl. OLG Düsseldorf, Urteil vom 18.05.1989 - 10 U 789 -

---

NJW 1990, 328 f. [329]). Die rechtsbegründende Wirkung der Eintragung gilt auch dann, wenn die vereinsrechtlichen Voraussetzungen für die Eintragung nicht vorliegen oder die Eintragung zu Unrecht erfolgt ist (vgl. BGH, Urteil vom 11.11.1982 - I ZR 126/80 - NJW 1983, 993).

Dementsprechend ist für die Entstehung des Antragsgegners als Zweckverband unerheblich, ob dem Thüringer Landesverwaltungsamt oder den späteren Mitgliedsgemeinden des Antragsgegners der Entwurf einer Verbandssatzung vorlag, der 49, 56 oder 58 Gemeinden als Mitglieder aufführte. Maßgeblich für die rechtliche Existenz des Antragsgegners als Zweckverband ist **allein** die konstitutive, am 16.11.1992 veröffentlichte Fassung der Verbandssatzung, nach der dem Zweckverband „Mittleres Elstertal“ die dort bezeichneten 49 Mitgliedsgemeinden angehören. Sofern sich die Genehmigung tatsächlich nicht auf diese Fassung bezogen haben sollte oder einzelne Mitgliedsgemeinden Einwände gegen die veröffentlichte Satzungsfassung erheben, wäre dies für die Existenz des Antragsgegners unerheblich. Derartige Rügen könnten von fehlerhaft zu Mitgliedern erklärten Gemeinden nach § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG lediglich mit Wirkung für die Zukunft geltend gemacht werden (vgl. auch insoweit den Beschluss des Senats vom 15.07.1999 - 4 ZEO 978/98 -, a.a.O.).

Es kann im vorliegenden Verfahren offen bleiben, ob ein kommunaler Zweckverband in seltenen Ausnahmefällen trotz einer Bekanntmachung nach § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG nicht zur Entstehung gelangt. Entsprechende Fallkonstellationen sind analog den im Gesellschafts- und Vereinsrecht geltenden Grundsätzen zur Scheingesellschaft bzw. zum Scheinverein nur in extremen Missbrauchsfällen denkbar, etwa wenn die Gründung eines Zweckverbandes durch keines der in der Bekanntmachung aufgeführten Verbandsmitglieder vereinbart wurde (vgl. zur Nichtigkeit einer Scheingesellschaft: Zimmermann in Rowedder/Fuhrmann u.a., GmbHG, 3. Auflage 1997, Rn. 60 zu § 2 und Rn. 1 zu § 75; Baumbach/Hueck, GmbH-Gesetz, 16. Auflage 1996, Rn. 8 zu § 75; Priester/Mayer, Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts, Band 3, Rn. 4, 34, 49 zu § 12; BGH, Urteil v. 24.02.1999 - VIII ZR 158/98 - zitiert nach Juris; zur ausnahmsweisen Hinfälligkeit der Gründung eines eingetragenen Vereins: OLG Düsseldorf, Urteil

---

vom 18.05.1989 - 10 U 7/89 - NJW 1990, 328). Anhaltspunkte für einen solchen Missbrauchsfall haben die Antragstellerinnen weder vorgetragen noch sind sie für den Senat ersichtlich.

Gegen eine wirksame Entstehung des Antragsgegners als Zweckverband am 17.11.1992 können die Antragstellerinnen auch nicht in Anlehnung an die Argumentation des Verwaltungsgerichts Gera (Beschluss v. 12.04.2000 - 5 E 1678/99 GE -) mit Erfolg geltend machen, die Genehmigung sei nicht ordnungsgemäß bekannt gemacht worden, weil das veröffentlichte Genehmigungsdatum (26.10.1992) nicht mit dem Datum übereinstimme, an dem das Original der Genehmigung tatsächlich vom Vizepräsidenten des Thüringer Landesverwaltungsamtes unterzeichnet wurde (28.10.1992). Denn die Wiedergabe des Datums der Genehmigungsunterzeichnung gehört nicht zu den rechtsstaatlichen Mindestanforderungen, die an eine konstitutive Bekanntmachung nach § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG zu stellen sind:

Wie der Senat im Beschluss vom 16.11.1999 (- 4 EO 919/96 - ThürVGRspr. 2000, 37 = ThürVBl. 2000, 59 = LKV 2000, 360 = VwRR MO 2000, 129) bereits ausgeführt hat, trifft § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürGKG keine Regelung über die Art und Weise, **wie** die darin geforderte Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung im Amtsblatt der Rechtsaufsichtsbehörde zu erfolgen hat, um die ihr nach § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG zukommende konstitutive Wirkung entfalten zu können. Daher sind nach § 23 Abs. 1 Satz 1 ThürGKG mangels entsprechender Regelungen im ThürGKG die für die Bekanntmachung kommunaler Satzungen geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden. Die rechtlichen Anforderungen an den Inhalt einer Bekanntmachung ergaben sich zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung im Oktober 1992 (und damit vor Inkrafttreten der Thüringer Bekanntmachungsverordnung - ThürBekVO - vom 22.08.1994 (GVBl. S. 1045) am 01.11.1994) jedoch weder aus § 5 Abs. 4 der zum damaligen Zeitpunkt geltenden Vorläufigen Kommunalordnung für das Land Thüringen - VKO - in der Fassung der Neubekanntmachung vom 24.07.1992 (GVBl. 1992, 383) noch aus den ergänzend heranzuziehenden Vorschriften des Verkündungsgesetzes vom 30.01.1991 - VerkG - (GVBl. 1991 S. 2). Auf Grund des Fehlens (landes-)gesetzlicher Vorschriften über die Anforderungen an den Inhalt einer

---

Bekanntmachung war zum Zeitpunkt des Erlasses der Verbandssatzung und der Erteilung ihrer rechtsaufsichtsbehördlichen Genehmigung deshalb darauf abzustellen, ob die Bekanntmachung **rechtsstaatlichen Erfordernissen** entspricht. Denn konstitutive Wirkung für das Entstehen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft kann nur eine Bekanntmachung entfalten, die den zwingenden einfachgesetzlichen oder den durch das Rechtsstaatsprinzip gebotenen Anforderungen an die Publizität von Rechtsnormen entspricht, also in diesem Sinne „ordnungsgemäß“ ist. Nur durch eine derartige Bekanntmachung kann der Rechtsschein begründet werden, an den § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG im Interesse der Rechtssicherheit die Existenz eines Zweckverbandes knüpft (vgl. insofern den Beschluss des Senats vom 15.07.1999 - 4 ZEO 978/98 - a.a.O.). Das Rechtsstaatsprinzip gebietet, dass förmlich gesetzte Rechtsnormen verkündet werden. Denn die Verkündung stellt einen integrierenden Teil der förmlichen Rechtssetzung dar, ist also Geltungsbedingung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.11.1983 - 2 BvL 25/81 - BVerfGE 65, 283 ff. [291]). Verkündung bedeutet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts regelmäßig, dass die Rechtsnormen der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können. Diese Möglichkeit darf auch nicht in unzumutbarer Weise erschwert sein. Konkrete weitere Gebote für die Ausgestaltung des Verkündungsvorganges im Einzelnen ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip unmittelbar nicht. Es obliegt vielmehr dem zuständigen Normgeber, das Verkündungsverfahren so auszugestalten, dass es seine rechtsstaatliche Funktion erfüllt, der Öffentlichkeit die verlässliche Kenntnisnahme von geltendem Recht zu ermöglichen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.11.1983 - 2 BvL 25/81 - a.a.O.). So wird eine Bekanntmachung, die als Bericht über eine Satzung gefasst ist und lediglich Auszüge des Satzungstextes wiedergibt, dem aus dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitenden Verkündungsgebot nicht gerecht. Denn erst durch die förmliche und amtliche Veröffentlichung wird dem Adressaten der Norm ermöglicht, von deren Inhalt Kenntnis zu nehmen (vgl. ThürOVG, Urteil vom 03.05.1995 - 1 KO 16/93 -, ThürVGRspr. 1996, 7 - 11). Dies gilt in gleicher Weise für die Veröffentlichung der Verbandssatzung eines Zweckverbandes und ihrer Genehmigung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürGKG. Der

---

Bekanntmachung der Genehmigung einer Zweckverbandssatzung kommt nach § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG die Funktion zu, im Sinne der Rechtssicherheit zu verdeutlichen, dass die Verbandsgründung und die Verbandssatzung mit dem veröffentlichten Inhalt keinen rechtlichen Bedenken unterliegen. Sie bewirkt so die Verlässlichkeit im Rechtsverkehr (vgl. den Beschluss des Senats vom 15.07.1999 - 4 ZEO 978/98 -, a.a.O.). Demnach muss die Bekanntmachung der Genehmigung einer Zweckverbandssatzung die verlässliche Kenntnisnahme von der aufsichtsbehördlich nicht beanstandeten Entstehung eines neuen Hoheitsträgers gewährleisten. Dies erfordert die Wiedergabe der Genehmigung, zu deren notwendigem Inhalt zumindest die Benennung der Rechtsaufsichtsbehörde, der Ausspruch der Genehmigung und die Bezeichnung der genehmigten Verbandssatzung gehören.

Diese Mindestanforderungen erfüllt die Veröffentlichung der Genehmigung der Verbandssatzung des Antragsgegners im ThürStAnz. vom 16.11.1992. Dem **Datum** der Genehmigungserteilung kommt in Ermangelung einschlägiger landesgesetzlicher Vorschriften unter rechtsstaatlichen Erfordernissen keine wesentliche Bedeutung zu, die für die verlässliche Kenntnisnahme von der aufsichtsbehördlich nicht beanstandeten Entstehung eines neuen Hoheitsträgers unabdingbar ist. Denn das Datum der Genehmigungserteilung kann zwar in Verfahren rechtliche Bedeutung gewinnen, in denen die Mitgliedsgemeinde eines (entstandenen) Zweckverbandes geltend macht, nicht wirksam Mitglied geworden zu sein. Für die verlässliche Kenntnisnahme von der Entstehung eines Zweckverbandes als Hoheitsträger kommt es dagegen nicht auf das Datum der Genehmigungserteilung an, sondern auf die bekannt gemachte Tatsache der erfolgten Genehmigungserteilung.

Die **Ausfertigung** der Gründungssatzung eines kommunalen Zweckverbandes bzw. die Veröffentlichung einer ausgefertigten Verbandssatzung gehört nach der Thüringer Rechtslage ebenfalls nicht zu den Voraussetzungen für die Entstehung eines Zweckverbandes. Die Existenz eines Zweckverbandes hängt nach § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 ThürGKG allein von der konstitutiven Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung ab. Da jedenfalls zum hier maßgeblichen Zeitpunkt keine weiteren landesrechtlichen Anforderungen bestanden, ist unter der danach rechtsstaatlich gebotenen

---

Bekanntmachung der Verbandssatzung die Wiedergabe des Textes der Verbandssatzung im vollen Wortlaut zu verstehen. Die Veröffentlichung eines Ausfertigungsvermerks unter dem Text der Verbandssatzung gehört weder nach § 19 Abs. 1 ThürGKG zum notwendigen Inhalt der konstitutiven Bekanntmachung noch ist die Ausfertigung der Gründungssatzung eines Zweckverbandes landesrechtlich vorgegeben oder rechtsstaatlich geboten:

Bei der Ausfertigung von Satzungen handelt es sich um ein grundsätzlich nach Landesrecht zu beurteilendes Gültigkeitserfordernis (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.05.1991 - 4 NB 26.90 - in BVerwGE 88, 204 ff. [206] zur Ausfertigung von Bebauungsplänen). Für die Satzungen kommunaler Körperschaften wurde es erstmals in § 21 Abs. 1 Satz 1 der am 1. Juli 1994 in Kraft getretenen Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) vom 16. August 1993 (GVBl. S. 501) verankert und war zuvor weder in der VKO noch in anderen Landesgesetzen enthalten. Die Vorschriften des ThürGKG über die Bildung von Zweckverbänden (§§ 17 ff. ThürGKG) enthalten keine Bestimmungen über die Ausfertigung der von den Beteiligten nach § 17 Abs. 1 ThürGKG zu vereinbarenden Verbandssatzung (Gründungssatzung). Soweit bei fehlenden landesrechtlichen Regelungen das Erfordernis der Ausfertigung kommunaler Satzungen als Grundvoraussetzung des Rechtsetzungsverfahrens auch unmittelbar aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG niedergelegten Rechtsstaatsprinzip gefolgert wird (vgl. hierzu den Beschluss des Senats vom 23.04.1998 - 4 EO 6/97 - ThürVGRspr. 1998, 117 = ThürVBl. 1998, 184 = LKV 1999, 70 = VwRR MO 1998, 2000 m.w.N.), betrifft dies im Falle von Zweckverbänden die Satzungen **des** (bereits existenten) Zweckverbandes und ist nicht auf die Gründungssatzung des Zweckverbandes übertragbar. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt die Identität der anzuwendenden Norm und ihres Inhalts mit dem vom Normgeber Beschlossenen, gibt aber nicht vor, auf welche Weise diese Identität bestätigt wird und nach welchen Vorgaben ein formeller Vermerk auf der Satzung anzubringen ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.05.1991 - 4 NB 26.90 - BVerwGE 88, 204 ff. [207 - 209]).

Das Erfordernis einer Ausfertigung von Gründungssatzungen der Zweckverbände ist teilweise von Thüringer Verwaltungsgerichten aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitet worden (vgl. VG Meiningen, Urteil vom

---

03.05.1995 - 8 K 577/94.Me -; im Ergebnis ebenso VG Gera, Beschluss vom 20.02.1997 - 5 E 1156/96 GE - ThürVGRspr. 1997, 77). Unterschiedliche Rechtsauffassungen bestehen allerdings darüber, von wem diese Ausfertigung vorzunehmen ist, da der Zweckverband als juristische Person des öffentlichen Rechts vor der Veröffentlichung der auszufertigenden Verbandssatzung noch nicht existent ist und ein Verbandsvorsitzender als gesetzlicher Vertreter des Zweckverbandes erst nach dem Entstehen des Zweckverbandes gewählt werden kann und auch erst dann zur Ausfertigung von Satzungen des Zweckverbandes befugt ist. Teilweise wird daher die Ausfertigung durch die Genehmigungsbehörde gefordert (so VG Meiningen, Urteil vom 03.05.1995 - 8 K 577/94.Me -). Andere Gerichte vertreten die Auffassung, dass bis zum Entstehen des Zweckverbandes die einzelnen Bürgermeister als gesetzliche Vertreter der Verbandmitglieder zur Ausfertigung der Gründungssatzung berufen seien bzw. die Unterschrift der gesetzlichen Vertreter aller Beteiligten unter die einstimmig vereinbarte Verbandssatzung die Übereinstimmung des Normtextes mit dem Willen der normgebenden Gemeinden dokumentiere (so VG Gera, Beschluss vom 20.02.1997 - 5 E 1156/96 GE - ThürVGRspr. 1997, 77; SächsOVG, Beschluss vom 07.05.1997 - 2 S 179/95 - SächsVBl. 1997, 183 = LKV 1997, 418; OVG Brandenburg, Urteil vom 18.12.1997 - 2 D 16/97.NE - LKV 1998, 197 = VwRR MO 1998, 80). Dagegen wird das Erfordernis einer zusätzlichen Ausfertigung der Gründungssatzung eines Zweckverbandes teilweise mit Hinweis darauf verneint, dass sich die Übereinstimmung des Normtextes mit dem Willen des Normgesetzgebers bei Gründungssatzungen bereits aus der Unterschrift der Bürgermeister aller zukünftigen Mitgliedsgemeinden als deren gesetzliche Vertreter unter die vereinbarte Verbandssatzung ergebe (so VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.03.1989 - 1 S 247/87 - NVwZ-RR 1990, 215). Eine zusätzliche Ausfertigung durch einen anderen Amtsträger sei deshalb aus Gründen der Rechtssicherheit nicht erforderlich, zumal es in diesem Stadium des Entstehens des Zweckverbandes noch kein Organ gebe, das zur Ausfertigung berufen wäre.

Das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Erfordernis der Ausfertigung kommunaler Satzungen ist zur Überzeugung des Senats nicht übertragbar auf die Gründungssatzung eines Zweckverbandes, weil wesentliche Unterschiede zwischen dem Normsetzungsverfahren eines bereits entstandenen

---

Zweckverbandes und der wirksamen Vereinbarung einer Gründungssatzung bestehen. Zuständiges Ausfertigungsorgan einer bereits existierenden kommunalen Körperschaft als Normgeber ist regelmäßig deren gesetzlicher Vertreter, also der Bürgermeister, Landrat oder Zweckverbandsvorsitzende. Normgeber der Gründungssatzung eines kommunalen Zweckverbandes sind die zukünftigen Mitgliedsgemeinden des noch nicht entstandenen Zweckverbandes. Ein dementsprechend zur Bestätigung der Identität der Gründungssatzung mit den Beschlüssen aller Mitgliedsgemeinden berufener gesetzlicher Vertreter ist vor der rechtlichen Existenz eines Zweckverbandes nicht vorhanden. Dem ThürGKG sind auch keine Bestimmungen darüber zu entnehmen, **wie** die Vereinbarung der Verbandssatzung durch die beteiligten Gemeinden zu erfolgen hat, insbesondere ob hierfür die Unterschrift der Bürgermeister aller zukünftigen Mitgliedsgemeinden unter die vereinbarte Verbandssatzung erforderlich ist oder ob die Vereinbarung der Zweckverbandssatzung auch auf sonstige Weise, etwa durch schriftliche Beitrittserklärungen, erfolgen kann. Daher ist nach der Thüringer Rechtslage davon auszugehen, dass die Gründungssatzung eines Zweckverbandes auch dann keiner Ausfertigung bedarf, wenn die von den Beteiligten vereinbarte und der Genehmigungsbehörde zur Genehmigung vorgelegte Fassung der Verbandssatzung nicht die handschriftliche Unterzeichnung der gesetzlichen Vertreter enthält. Vielmehr wird die sonst der Ausfertigung zukommende Identitätsfunktion bei Gründungssatzungen eines Zweckverbandes nach der Systematik und Intention der Vorschriften des ThürGKG durch die von der Rechtsaufsichtsbehörde zu veröffentlichende Genehmigung der Verbandssatzung erfüllt. Denn die Verantwortung für die Überprüfung der Einhaltung aller rechtlichen Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Gründung eines Zweckverbandes legt das ThürGKG in die Hände der Rechtsaufsichtsbehörde, die im Anschluss an diese rechtliche Prüfung die Genehmigung nach § 18 ThürGKG zu erteilen hat und der die Bekanntmachung der vereinbarten Verbandssatzung und ihrer Genehmigung obliegt. Die Bekanntmachung der Genehmigung einer Zweckverbandssatzung hat, wie oben ausgeführt, die Funktion, die verlässliche Kenntnisnahme von der aufsichtsbehördlich nicht beanstandeten Entstehung eines neuen Hoheitsträgers zu gewährleisten. Dies umfasst zugleich die Gewähr dafür, dass

---

die der Genehmigungsbehörde vorgelegte, genehmigte und von ihr zu veröffentlichende Fassung der Verbandssatzung identisch ist mit der von den beteiligten Mitgliedsgemeinden des entstehenden Zweckverbandes vereinbarten Satzungsfassung (vgl. zur entsprechenden Gewährleistungsfunktion des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen: Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG). Eine zusätzliche Bestätigung der Identität der vorgelegten und beschlossenen Verbandssatzung durch die Mitgliedsgemeinden selbst oder ihre vertretungsberechtigten Organe ist unter diesen Umständen rechtsstaatlich nicht geboten.

Eine andere Betrachtung ergibt sich auch nicht aus § 19 Abs. 1 Satz 5 ThürGKG, der in der derzeitigen Fassung vorsieht, dass die nicht oder nicht ordnungsgemäß erfolgte Ausfertigung einer Verbandssatzung unbeachtlich sei, wenn die Verbandssatzung vor dem 01.07.1994 bekannt gemacht worden ist. Diese Vorschrift wurde durch das 1. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 10.11.1995 (GVBl. S. 346) eingefügt. Damit reagierte der Gesetzgeber auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Meiningen vom 03.05.1995 (8 K 577/94.Me), in dem dieses die Bescheide eines Zweckverbandes als rechtswidrig aufgehoben hatte, weil die Hauptsatzung des Zweckverbandes mangels wirksamer Ausfertigung des Satzungstextes nichtig sei. Die Einfügung diene jedoch nicht der Bestätigung eines bereits bisher schon geltenden Ausfertigungserfordernisses der Gründungssatzung eines Zweckverbandes, sondern der vorbeugenden Beseitigung von Rechtsunsicherheiten über das Erfordernis einer Ausfertigung von Zweckverbandssatzungen. In der ersten Beratung über den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU (LTDrucksache 2/614 vom 19.10.1995) am 26.10.1995 führte der Abgeordnete R\_\_\_\_\_ (SPD) unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Meiningen aus (vgl. Sitzungsprotokoll der 23. Sitzung des Thüringer Landtages vom 26.10.1995, S. 1587, 1588), dass dessen Rechtsauffassung zur Ausfertigung von Zweckverbandssatzungen im Falle der Bestätigung durch das Berufungsgericht die Existenz einer Vielzahl von Verbänden in Frage stelle. Das Erfordernis einer Ausfertigung von Verbandssatzungen habe bis zum 01.07.1994 weder der VKO noch dem ThürGKG entnommen werden können. Ansinnen der (Gesetzes-)änderung sei es, diesen Zustand der Rechtsunsicherheit im Interesse der Konsolidierung der

---

kommunalen Aufgabenträger zu beseitigen (vgl. hierzu auch den Beschluss des Senats vom 16.11.1999 - 4 EO 919/96 - ThürVGRspr. 2000, 37 = ThürVBl. 2000, 59 = LKV 2000, 360 = VwRR MO 2000, 129).

(2) Die Ermächtigung des Antragsgegners für den Erlass einer Satzung über die Erhebung von Beiträgen für die von ihm betriebene öffentliche Wasserversorgungseinrichtung (§ 1 Abs. 1 WBS vom 20.10.1993) ergibt sich aus §§ 2 und 7 ThürKAG i.V.m. §§ 20 Abs. 1 und 2, 37 Abs. 4 ThürGKG. Zweckverbände sind zwar in § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG nicht als beitragsberechtigten Körperschaften genannt, ihre Ermächtigung zur Beitragserhebung folgt jedoch seit Inkrafttreten des ThürGKG am 20.06.1992 aus §§ 20 Abs. 1 und 2, 37 Abs. 4 ThürGKG (vgl. hierzu die Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung: LTDruks. 1/334, S. 182, Abschnitt B zu § 1). Danach geht das Recht und die Pflicht der Verbandsmitglieder, die dem Zweckverband übertragenen Aufgaben zu erfüllen und die dazu notwendigen Befugnisse auszuüben, auf den Zweckverband über, der auch an Stelle der Verbandsmitglieder Satzungen erlässt und entsprechend dem ThürKAG Kommunalabgaben erhebt. Spezialgesetzlich bestimmt im Bereich der Abwasserbeseitigung zudem § 58 Abs. 5 des am 19.05.1994 in Kraft getretenen Thüringer Wassergesetzes – ThürWG – vom 10.05.1994 (GVBl. S. 445), dass die zur Abwasserbeseitigung gebildeten Körperschaften des öffentlichen Rechts (zu denen nach § 58 Abs. 4 ThürWG insbesondere Zweckverbände gehören) u.a. Gebühren und Beiträge nach den Bestimmungen des Thüringer Kommunalabgabengesetzes erheben können. Für den Bereich der Wasserversorgung gilt § 58 Abs. 5 ThürWG entsprechend (vgl. § 61 Abs. 2 ThürWG).

Dem Antragsgegner obliegt nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 und 4 seiner Verbandssatzung (VS) die Aufgabe der Wasserversorgung im Gebiet seiner Mitgliedsgemeinden. Die Befugnis zum Erlass von Satzungen wurde von der Aufgabenübertragung nicht ausgenommen, sondern ging nach § 10 Abs. 2 VS von den Mitgliedsgemeinden auf den Antragsgegner über.

b) Die von den Antragstellerinnen gerügten Form- und Verfahrensfehler beim Zustandekommen der beitragsrechtlichen Regelungen der BGS-WBS verhelfen ihren Normenkontrollanträgen nicht zum Erfolg.

---

Die BGS-WBS vom 20.10.1993 und die auf den Beitragsteil bezogenen Änderungssatzungen wurden nach den dem Senat vorliegenden Satzungsunterlagen mehrheitlich durch die Verbandsversammlung des Antragsgegners beschlossen (vgl. § 30 ThürGKG) und nach § 2 Abs. 5 ThürKAG dem Thüringer Landesverwaltungsamt als zuständiger Rechtsaufsichtsbehörde angezeigt.

Zweifel an der ordnungsgemäßen Ausfertigung der BGS-WBS vom 20.10.1993 bestehen nicht. Zum maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der BGS-WBS vom 20.10.1993 war das Erfordernis der Ausfertigung kommunaler Satzungen landesrechtlich nicht geregelt. Es folgte als Grundvoraussetzung des Rechtsetzungsverfahrens allerdings unmittelbar aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG niedergelegten Rechtsstaatsprinzip (vgl. den Beschluss des Senats vom 23.4.1998 - 4 EO 6/97 - ThürVGRspr. 1998, 117 = ThürVBl. 1998, 184 = LKV 1999, 70 = VwRR MO 1998, 2000 zur Ausfertigung von Satzungen allgemein und insbesondere zur BGS-WBS des Antragsgegners). Der Ausfertigungsvermerk des Verbandsvorsitzenden des Antragsgegners vom 20.10.1993 auf der BGS-WBS, der sowohl auf dem Original der dem Senat im Normenkontrollverfahren 4 N 595/94 vorgelegten Satzung als auch in der öffentlichen Bekanntmachung (ThürStAnz. 1994, S. 349) enthalten ist, bestätigt die Identität des Inhalts der nicht mehr veränderten Satzung mit dem vom Antragsgegner beschlossenen Normtext und genügt daher den rechtsstaatlichen Erfordernissen.

Unschädlich ist, dass die Ausfertigung am 20.10.1993 vor der Anzeige bei der Rechtsaufsichtsbehörde erfolgte. Denn eine zwingend zu beachtende Reihenfolge zwischen Ausfertigung und Anzeige lässt sich weder dem zum Zeitpunkt des Satzungserlasses geltenden Thüringer Landesrecht noch dem Rechtsstaatsprinzip entnehmen (vgl. auch insoweit den Beschluss des Senats vom 23.04.1998 - 4 EO 6/97 -, a.a.O., unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerwG, so etwa den Beschluss vom 25.07.2000 - 6 B 38.00 -, SächsVBl. 2000, 63).

Soweit die Antragstellerinnen rügen, die Änderungssatzung zur BGS-WBS vom 23.02.1996 sei nicht ordnungsgemäß ausgefertigt worden, weil es an einer

---

gesonderten Ausfertigung der beigefügten Anlage 2 (= Tabelle 1) fehle, kann das ihren Normenkontrollanträgen nicht zum Erfolg verhelfen:

Das Erfordernis der gesonderten Ausfertigung von Anlagen oder Anhängen zu einer Satzung ergibt sich weder aus § 21 ThürKO noch aus der ThürBekVO vom 22.08.1994 (GVBl. S. 1045). Nach § 21 Abs. 1 Satz 1 ThürKO sind Satzungen auszufertigen und öffentlich bekannt zu machen. Nach § 3 Abs. 1 ThürBekVO sind Satzungen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, mit ihrem vollen Wortlaut öffentlich bekannt zu machen. Diese Vorschriften verhalten sich demnach nicht dazu, ob nur der Satzungstext oder auch darin in Bezug genommene (textliche oder zeichnerische) Ergänzungen, Anhänge oder sonstige Anlagen ebenfalls einer Ausfertigung bedürfen. Wie der Senat in dem Beschluss vom 23.04.1998 (- 4 EO 6/97 - a.a.O.) im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ausgeführt hat, erschöpft sich die Funktion der Ausfertigung nach dem Rechtsstaatsprinzip in der förmlichen Bestätigung der Übereinstimmung des Inhaltes der Satzung mit dem Willen des Beschlussorgans (Identitätsfunktion oder Authentizität). Das Zeugnis der Authentizität kann sich ohne weiteres auf nicht separat ausgefertigte Anlagen einer Satzung erstrecken, wenn eine ausreichende inhaltliche Verknüpfung von Normtext und Anlage besteht, also insbesondere der Normtext die möglichst genau bezeichnete Anlage als Bestandteil der Norm ausweist. Das Ausfertigungsorgan darf das in seiner Unterschrift liegende Zeugnis der Authentizität nur abgeben, wenn ihm Normtext und Anlage vorliegen und es diese Verknüpfung erkennen kann. Durch die Unterschrift wird auch die Anlage abgedeckt (so ausführlich: Ziegler, Die Ausfertigung von Rechtsvorschriften, insbes. von gemeindlichen Satzungen, DVBl. 1987, 280 ff. [286]). Dem wird in der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte zum jeweiligen Landesrecht beige pflichtet: Der VGH Baden-Württemberg hat mit Urteil vom 08.05.1990 (- 5 S 3064/88 - NVwZ-RR 1991, 20) seine frühere Rechtsprechung modifiziert und geht bei der Ausfertigung von Bebauungsplänen und anderen Normen, die teilweise aus Plänen bestehen, davon aus, dass nicht sämtliche Bestandteile der Norm gesondert ausgefertigt werden müssen. Ausreichend sei, dass der Satzungsbeschluss ausgefertigt sei und in diesem in einer Weise auf sonstige Bestandteile der Satzung Bezug genommen werde, die Zweifel an der Identität ausschließen. Es genüge, wenn (bei Bebauungsplänen) durch eindeutige

---

Angaben im Satzungstext oder auch auf andere Weise jeder Zweifel an der Zugehörigkeit des Planes zur Satzung ausgeschlossen werde und damit eine Art „gedankliche Schnur“ hergestellt werde. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 16.05.1991 (- 4 NB 26.90 - DÖV 1991, 889) bestätigt, dass Bundesrecht dieses, auf der Grundlage des baden-württembergischen Landesrechts gefundene Ergebnis zulasse. Dem haben sich für das jeweilige Landesrecht der Bayerische VGH (Urteil vom 18.11.1991 - 14 N 89.1153 - BayVBl. 1993, 146), das OVG Rheinland-Pfalz (Urteil vom 07.11.1996 - 1 A 13500/95 - NVwZ-RR 1998, 95) und das Niedersächsische OVG (Urteil vom 14.07.1993 - 1 L 6230/92 - NVwZ-RR 1994, 248) angeschlossen. Das Thüringer Landesrecht gebietet keine andere Beurteilung. Dementsprechend bedarf auch die Anlage 2 (= Tabelle 1), die der BGS-WBS in der Fassung der Änderungssatzung vom 23.02.1996 im Anschluss an den Satzungstext, die Ausfertigung und den Hinweis auf die Geltendmachung von Form- und Verfahrensfehlern beigefügt ist, keiner gesonderten Ausfertigung. Die Ausfertigung des Satzungstextes der BGS-WBS erfasst auch die Anlage, da diese auf Grund der ausdrücklichen Bezugnahme in § 4 Abs. 5 BGS-WBS eindeutig dem normativen Satzungstext zugeordnet werden kann und keine Zweifel an der Zusammengehörigkeit von Satzungstext und Anlage bestehen (*„Die zulässige Geschossfläche wird nach Tabelle 1 (Anlage 2, die Bestandteil der Satzung ist) ermittelt, wenn ...“*). Durch den Verweis in § 4 Abs. 5 BGS-WBS bestehen auch nicht die von den Antragstellerinnen geäußerten Bedenken an einer hinreichend bestimmten Bezugnahme, denn danach sind Anlage 2 und Tabelle 1 identisch.

Soweit die Antragstellerinnen rügen, die in der Anlage enthaltenen Regelungen über die Ermittlung der zulässigen Geschossfläche hätten als Mindestbestandteile einer Beitragssatzung im Sinne des § 2 Abs. 3 ThürKAG zwingend Bestandteil des Satzungstextes sein müssen, verhilft dies ihren Normenkontrollanträgen nicht zum Erfolg. Insoweit ist ausreichend, dass die Regelungen nach § 4 Abs. 5 BGS-WBS ausdrücklich zum Bestandteil der Satzung erklärt worden sind (vgl. zur Abgrenzung BayVGH, Urteil vom 07.04.1997 - 23 B 95.894 - zitiert nach Juris).

---

Die Bekanntmachungen der BGS-WBS vom 20.10.1993 im ThürStAnz. vom 14.02.1994, S. 347 und der Änderungssatzung zur BGS-WBS vom 23.02.1996 im ThürStAnz. vom 25.03.1996, S. 660 sind nicht zu beanstanden. Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 ThürGKG macht der Zweckverband seine Satzungen in seinem Amtsblatt bekannt oder - soweit er kein eigenes Amtsblatt unterhält - im Amtsblatt der Aufsichtsbehörde. In jedem Fall genügt nach § 22 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. ThürGKG die Bekanntmachung im Thüringer Staatsanzeiger. Die Bekanntmachung der 12. Änderungssatzung der BGS-WBS im Amtsblatt des Antragsgegners vom 04.11.2000 entspricht § 16 Abs. 1 VS in der Fassung der 7. Änderungssatzung zur VS (ThürStAnz. 1997, 783), wonach die Satzungen des Antragsgegners in einer eigenständigen Beilage der Zeitung „Neues Gera“ bekannt gemacht werden, die unter dem Titel „Amtsblatt des Zweckverbandes Wasser/Abwasser Mittleres Elstertal“ erscheint und im gesamten Verbandsgebiet verbreitet wird.

Ob bei der Bekanntmachung der BGS-WBS vom 20.10.1993 die Monatsfrist des für die Abgabensatzungen einschlägigen § 2 Abs. 5 Satz 2 ThürKAG eingehalten wurde, lässt sich nach den dem Senat vorliegenden Unterlagen derzeit nicht zweifelsfrei feststellen. Nach § 2 Abs. 5 Satz 2 ThürKAG dürfen kommunale Abgabensatzungen frühestens nach Ablauf eines Monats, nachdem die Kommune die Eingangsbestätigung für die anzuzeigende Satzung von der Rechtsaufsichtsbehörde erhalten hat, bekannt gemacht werden. Ausweislich der dem Senat zum Normenkontrollverfahren 4 N 595/94 eingereichten Verwaltungsvorgänge wurde der Eingang der BGS-WBS vom Thüringer Landesverwaltungsamt mit Schreiben vom 07.01.1994 bestätigt, der Eingangsstempel des Antragsgegners auf dem Schriftstück weist den „14. Jan. 1994“ aus. Die Veröffentlichung hätte danach erst am 15.02.1994 erfolgen dürfen und wäre am 14.02.1994 um einen Tag verfrüht gewesen. Allerdings hat der Antragsgegner im Normenkontrollverfahren 4 N 595/94 zum Nachweis eines früheren Eingangs eine eidesstattliche Versicherung des Hauptabteilungsleiters des kaufmännischen Bereichs vom 03.04.1995 vorgelegt, wonach das Bestätigungsschreiben des Landesverwaltungsamtes bereits am 12.01.1994 oder früher beim Antragsgegner eingegangen sein soll, und hat damit die Richtigkeit des Eingangsstempels in Frage gestellt. Auf die Klärung des tatsächlichen Zugangs der rechtsaufsichtsbehördlichen

---

Eingangsbestätigung beim Antragsgegner und die Beantwortung der sich daran anschließenden Frage, ob eine etwaige Verletzung der Monatsfrist des § 2 Abs. 5 Satz 2 ThürKAG zur Nichtigkeit einer Satzung führt oder diese Vorschrift nur als eine die Wirksamkeit der Satzung nicht beeinträchtigende Ordnungsvorschrift anzusehen ist (so etwa Uckel/Hauth/Hoffmann, a.a.O., Rn. 5 zu § 21 ThürKO), kommt es im vorliegenden Verfahren jedoch nicht entscheidungserheblich an, denn die beitragsrechtlichen Regelungen der BGS-WBS erweisen sich aus materiellrechtlichen Gründen als nichtig.

- c) Die Normenkontrollanträge der Antragstellerinnen sind teilweise bereits begründet, weil die beitragsrechtlichen Regelungen in § 3 Abs. 3 und 4 sowie § 6 Abs. 1 Nr. 5 und 6 der BGS-WBS des Antragsgegners vom 20.10.1993 in der Fassung der 12. Änderungssatzung gegen den Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung verstoßen.

Dieser Grundsatz bedeutet, dass die Beitragspflicht für ein bestimmtes Grundstück in einer bestimmten Höhe nur einmal und endgültig festgesetzt werden kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Beitrag eine (*grundsätzlich einmalige*) Gegenleistung: Das Gemeinwesen stellt eine besondere Einrichtung zur Verfügung. Wer durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Einrichtung besondere Vorteile hat, soll beitragspflichtig sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.05.1959 - 1 BvL 1/98 und 7/98 - BVerfGE 9, 291). Das Bundesverwaltungsgericht hat zum Erschließungsbeitragsrecht den Rechtsgrundsatz aufgestellt, dass die (sachliche) Beitragspflicht für ein Grundstück bezogen auf die erstmalige Herstellung einer bestimmten Erschließungsanlage nur **einmal** entsteht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 10.09.1998 - 8 B 102/98 - NVwZ 1999, 1000). Diese Rechtsprechung ist zwar für die Auslegung landesrechtlicher Beitragsvorschriften nicht maßgeblich. Dennoch ist auch nach der Thüringer Rechtslage davon auszugehen, dass der Beitrag für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung leitungsgebundener öffentlicher Einrichtungen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG ebenso vom Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung geprägt ist wie der bundesrechtliche Erschließungsbeitrag. Dies wird seit der Einführung des wiederkehrenden Beitrags durch das 1. KAG-ÄndG in der Formulierung in § 7a

---

Abs. 1 Satz 1 ThürKAG verdeutlicht, wonach wiederkehrende Beiträge an Stelle **einmaliger** Beiträge im Sinne des § 7 ThürKAG erhoben werden können. Entsprechend differenziert § 7 Abs. 1 Satz 2 ThürKAG in der Fassung des 3. KAG-ÄndG zwischen **einmaligen** Beiträgen zur Finanzierung der Investitionsaufwendungen und wiederkehrenden Beiträgen zur Abgeltung der Kosten für leitungsgebundene Einrichtungen. Aus der Einmaligkeit der Beitragserhebung folgt, dass die sachliche Beitragspflicht für ein und dasselbe Grundstück, das bereits Gegenstand einer Beitragserhebung war, nicht noch einmal entstehen kann, weil der von dem Einrichtungsträger vermittelte grundstücksbezogene Vorteil durch die beitragsfähige Maßnahme nur einmal und in voller Höhe durch die Beitragszahlung als Gegenleistung abgegolten wird. Im Hinblick auf den Anschlussbeitragsbescheid bedeutet dies zugleich, dass der Beitragsbescheid außer der Regelung, einen bestimmten Beitrag festzusetzen, zugleich die Regelung enthält, dass hinsichtlich des festgesetzten Beitrags die Beitragspflicht entstanden ist und in Zukunft nicht noch einmal entsteht (vgl. im Einzelnen auch Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Loseblattkommentar Stand Januar 2000, Bd. II, Rn. 8 c zu § 8).

Für die Beitragserhebung kommt es auf die tatsächlichen und rechtlichen Umstände im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht an (so die Rechtsprechung des Senats: Beschluss vom 29.09.1999 - 4 ZEO 844/98 - ThürVGRspr. 1999, 181 = ThürVBl. 2000, 16 = LKV 2000, 258 = VwRR MO 2000, 63 = DÖV 2000, 512 = ZKF 2000, 12). Daraus folgt, dass nachträgliche Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse auf dem Grundstück beitragsrechtlich irrelevant sind, sofern nicht das maßgebliche Landesrecht in diesen Fällen die Entstehung eines zusätzlichen Beitrages anordnet, wie etwa Art. 5 Abs. 2 a BayKAG, § 10 Abs. 4 Satz 1 KAG BW, § 9 Abs. 4 KAG SH oder § 6 c Abs. 4 KAG-LSA. Bestimmungen über die Entstehung eines zusätzlichen Beitrages enthält das ThürKAG jedoch nicht. Insofern schließt sich der Senat der überwiegenden Auffassung derjenigen Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe an, die bei entsprechender Rechtslage eine **zusätzliche** Beitragserhebung wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung für unzulässig halten, wenn sich nach dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse auf dem Grundstück dergestalt verändert haben, dass nunmehr

---

eine erhöhte Ausnutzbarkeit des Grundstücks möglich ist (z. B. durch nachträgliche Erhöhung des zulässigen baulichen Nutzungsmaßes, intensivere Bebauung durch Gebäudeaufstockung, Neubau nach Abriss). Nach der Rechtsprechung des HessVGH (Urteil vom 08.06.1978 - V OE 1/77 - ESVGH 28, 204) lässt das Hessische Kommunalabgabengesetz eine allein an der Änderung der Verhältnisse auf dem anschließbaren Grundstück (zulässige oder tatsächliche bauliche Nutzung) orientierte wiederholte Beitragspflicht aus mehreren Gründen nicht zu. Ist der einmal auf die Gesamtanlage bezogene umlagefähige Aufwand auf die Beitragspflichtigen verteilt, würde eine erneute Heranziehung einzelner Beitragspflichtiger zu einer gesetzlich und satzungsrechtlich nicht vorgesehenen Einnahme der Gemeinde führen, wenn nicht zugleich eine Rückzahlung an die anderen Beitragspflichtigen erfolgt. Eine mehrfache Beitragspflicht ließe sich auch nicht damit begründen, dass sich die Verhältnisse auf dem Grundstück, die den Umfang der Vorteile widerspiegeln, im Laufe der Zeit ändern könnten. Denn soweit sich die Höhe der Beitragspflicht über den Verteilungsmaßstab bzw. den Beitragssatz nach dem Maß des Vorteils bemisst, kann es nur auf den Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht ankommen. Ändert sich die zulässige Nutzung nach Entstehen der Beitragspflicht, bleibt dies demnach beitragsrechtlich ohne Folgen (so im Anschluss an die Rechtsprechung des HessVGH auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10.06.1998 - 12 A 10314/98 - DVBl. 1998, 1237; OVG NW, Urteil vom 28.11.1995 - 15 A 179/93 - NVwZ-RR 1996, 600). Diese Erwägungen sind nach Auffassung des Senats überzeugend; der Senat teilt dagegen nicht die vom Bayerischen VGH schon vor der 1994 in Kraft getretenen Neuregelung in Art. 5 Abs. 2 a BayKAG vertretene Auffassung zur Zulässigkeit von Nacherhebungen bei nachträglicher Erhöhung der baulichen Nutzbarkeit eines Grundstücks (vgl. im Einzelnen die Nachweise bei Ecker, Kommunalabgaben in Bayern, Rn. 4.1.3.2).

Die Erhebung zusätzlicher Beiträge nach dem Entstehen der sachlichen Beitragspflicht für dasselbe Grundstück ist auch nicht deshalb gerechtfertigt, weil sie der Vorteilslage entspräche, die im Falle einer sog. nachmaligen Herstellung eine erneute Beitragserhebung rechtfertigt. Bei der erneuten Herstellung bzw. Erneuerung einer bereits erstmalig hergestellten öffentlichen Einrichtung handelt es sich um eine neue und andere beitragsfähige

---

Maßnahme, die für die angeschlossenen bzw. anschließbaren Grundstücke neue beitragsrelevante Vorteile auslöst (vgl. Driehaus, a.a.O., Rn. 529, 918). Anknüpfungspunkt für die daraus resultierende weitere Beitragspflicht ist jedoch nicht die Erhöhung der individuellen Vorteilslage auf dem Grundstück, sondern das Entstehen einer auf eine andere beitragsfähige Maßnahme bezogenen Beitragspflicht.

Die unzulässigen Nacherhebungstatbestände bewirken eine **Teilnichtigkeit** der Regelungen in § 3 Abs. 3 und 4 BGS-WBS 1996 sowie der damit in Zusammenhang stehenden Regelungen in § 6 Abs. 1 Nr. 5 und 6 BGS-WBS und in Art. 1 Nr. 5 der Änderungssatzung vom 23.02.1996. Sie haben jedoch nicht die Gesamtnichtigkeit aller beitragsrechtlichen Regelungen zur Folge. Denn insoweit ist davon auszugehen, dass die übrigen Bestimmungen des Beitragsteils der BGS-WBS auch ohne die nichtigen Regelungen sinnvoll bleiben (Grundsatz der Teilbarkeit der Norm) und dass der Antragsgegner die beitragsrechtlichen Regelungen der BGS-WBS auch ohne die nichtigen Regelungen erlassen hätte (Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers). Die beanstandeten Nacherhebungstatbestände haben keinen Einfluss auf die Bemessung des Beitragssatzes oder andere Satzungsbestimmungen.

- d) Die Tiefenbegrenzungsregelung in § 4 Abs. 2 Satz 2 BGS-WBS in der Fassung der 12. Änderungssatzung verstößt gegen höherrangiges Recht und ist nichtig.

§ 4 BGS-WBS enthält nach seiner Überschrift die Regelung des Beitragsmaßstabs. Gemäß § 4 Abs. 1 BGS-WBS wird der Beitrag nach der Grundstücksfläche und der zulässigen Geschossfläche berechnet. Nach § 4 Abs. 2 Satz 2 BGS-WBS wird im gesamten Verbandsgebiet des Antragsgegners bei Innenbereichsgrundstücken außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplanes und bei Grundstücken, für die ein Bebauungsplan eine bauliche, gewerbliche oder eine vergleichbare Nutzung nicht festsetzt, bei der Berechnung der Grundstücksfläche die Grundstückstiefe auf 35 m begrenzt. Diese Regelung trat nach Art. 2 Abs. 2 der 12. Änderungssatzung des Antragsgegners rückwirkend zum 01.01.1993 in Kraft und ersetzte damit die zuvor in § 4 Abs. 2 Satz 2 BGS-WBS in der Fassung vom 23.02.1996 enthaltene Bestimmung, die eine Tiefenbegrenzung von 35 m

---

u.a. noch für alle Grundstücke außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplanes festsetzte - unabhängig davon, ob diese im unbeplanten Innenbereich oder Außenbereich belegen waren.

Eine satzungsmäßige Beschränkung der zur Beitragsbemessung heranzuziehenden Grundstücksfläche durch eine generelle Tiefenbegrenzung, die sich unterschiedslos auf alle im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) gelegenen Grundstücke bezieht und damit regelmäßig auch Grundstücke begünstigt, die in vollem Umfang Baulandqualität haben und baulich, gewerblich oder in vergleichbarer Weise genutzt werden können, ist im Anschlussbeitragsrecht mit dem für die Beitragsbemessung nach § 7 ThürKAG grundlegenden Vorteilsprinzip nicht vereinbar. Dem Vorteilsprinzip des § 7 ThürKAG entspricht eine satzungsmäßige Tiefenbegrenzungregelung nur, soweit sie sich auf diejenigen Grundstücke beschränkt, die nur mit einer Teilfläche innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils (§ 34 BauGB) und mit ihrer übrigen Teilfläche im Außenbereich (§ 35 BauGB) liegen. Die in § 4 Abs. 2 Satz 2 BGS-WBS des Antragsgegners enthaltene Regelung lässt sich indessen nicht im Wege der Auslegung auf einen solchen rechtmäßigen Anwendungsbereich begrenzen. Sie ist daher nichtig.

Eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zu einer Satzungsbestimmung, mit der die zu ermittelnde beitragspflichtige Grundstücksfläche bei Grundstücken im unbeplanten Innenbereich auf eine bestimmte Tiefe begrenzt wird (sog. Tiefenbegrenzungregelung), enthält das ThürKAG erst seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes und zur Einführung von Verbraucherbeiräten vom 18.07.2000 (GVBl. S. 178). Nach der neu eingefügten Vorschrift des § 7 Abs. 2 Satz 4 ThürKAG kann in der Satzung geregelt werden, dass bei der Berechnung der Beiträge für leitungsgebundene wie nicht leitungsgebundene Einrichtungen die Grundstücksflächen in unbeplanten Gebieten nur bis zur ortsüblichen Tiefe der baulichen Nutzung berücksichtigt werden. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift scheint die Ermächtigung zur Tiefenbegrenzungregelung uneingeschränkt für alle im unbeplanten Innenbereich gelegenen Grundstücke zu gelten. Gleichwohl ergibt sich aus dem Begriff der „ortsüblichen Tiefe der baulichen Nutzung“, aus dem

---

systematischen Zusammenhang dieser neu eingefügten Vorschrift mit den übrigen, durch das Vorteilsprinzip geprägten Regelungen des § 7 ThürKAG, insbesondere mit dessen Absätzen 1 und 2, sowie aus den Normzwecken, denen die Ermächtigung zu einer Tiefenbegrenzungsregelung dient, dass für eine Tiefenbegrenzungsregelung nur bestimmte bauplanungsrechtliche Lagen in Betracht kommen, und zwar im Wesentlichen nur die Fälle der Grundstücke, die sich vom Innenbereich über die Grenzen des Bebauungszusammenhangs hinaus in den Außenbereich erstrecken. Dem entspricht die Intention des Gesetzgebers, der mit der Einfügung von § 7 Abs. 2 Satz 4 ThürKAG eine Klarstellung beabsichtigte (vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, LTDrucks. 3/727, S. 10), mithin keine Änderung der materiellen Rechtslage. Somit sind Tiefenbegrenzungsregelungen im unbeplanten Innenbereich - wie schon vor der gesetzlichen Neuregelung - nur insoweit zulässig, als sie aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität und der Rechtssicherheit geboten sowie geeignet sind, einer vorteilsgerechten und der Beitragsgerechtigkeit entsprechenden Heranziehung aller Beitragspflichtigen zu dienen.

Die Funktion einer Tiefenbegrenzungsregelung im Anschlussbeitragsrecht besteht ebenso wie im Erschließungsbeitragsrecht darin, bei übertiefen Grundstücken die durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung bevorteilte Grundstücksteilfläche von derjenigen abzugrenzen, der keine besonderen Vorteile durch die Inanspruchnahmefähigkeit erwachsen. Besondere Vorteile im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG erlangen im Anschlussbeitragsrecht diejenigen Grundstücke, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Wasserversorgungs- oder Abwasserbeseitigungseinrichtung eine verbesserte Erschließungssituation und so eine Erhöhung ihres Gebrauchs- und Nutzungswertes vermittelt. Dies ist jedenfalls bei denjenigen Grundstücken gewährleistet, denen die Anschlussmöglichkeit an die öffentliche Einrichtung die bauliche, gewerbliche oder vergleichbare Nutzung ermöglicht bzw. erhält und die auf Grund ihrer tatsächlichen oder zulässigen Nutzung einen potentiellen Bedarf an der Wasserversorgung bzw. Abwasserbeseitigung haben. Ist ein Grundstück dagegen nur in einer Weise nutzbar, die auf Dauer keinen Bedarf an Wasserversorgung erwarten bzw. kein Abwasser anfallen lässt, entstehen für

---

dieses Grundstück nicht die eine Beitragserhebung rechtfertigenden besonderen Vorteile und es unterliegt keiner Beitragspflicht (vgl. hierzu auch Driehaus, a.a.O., Rn. 268, 535 f., 1017 zu § 8 m.w.N.). Erhält bei übertiefen Grundstücken nur eine abgrenzbare Teilfläche des Grundstücks besondere Vorteile, gebieten das Vorteils- und das Äquivalenzprinzip sowie der Gleichheitsgrundsatz eine Abgrenzung der bevorteilten von der nicht bevorteilten Grundstücksteilfläche. Für das Erschließungsbeitragsrecht hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Anordnung einer Tiefenbegrenzung für unbeplante Gebiete im Sinne einer Vermutungsregel für die Abgrenzung der bevorteilten und der nichtbevorteilten Grundstücksfläche im Interesse der Rechtssicherheit und der Verwaltungspraktikabilität zulässig sei. Eine solche Tiefenbegrenzungsregelung für unbeplante Gebiete in der Satzung habe den Vorteil, dass bei der Aufwandsverteilung grundsätzlich von feststehenden Daten ausgegangen werden und sich die Abweichung von ihnen auf Ausnahmefälle beschränken kann. Eine satzungsmäßige Tiefenbegrenzung von 50 m oder auch 35 m sei, sofern sie sich an der ortsüblichen Tiefe der baulichen Nutzung orientiere, für unbeplante Gebiete eine im Ermessen des Ortsgesetzgebers liegende Regelung, die gleichsam eine Vermutung dafür begründe, dass alle Grundstücke bis zur festgesetzten (Tiefen-) Grenze erschlossen seien und bei über die Grenze hinausreichenden Grundstücken hinsichtlich des die Grenze überschreitenden Teils ein Erschließungsvorteil wegen fehlender Ausnutzbarkeit nicht gegeben sei. Gemessen am Gebot der Abgabengerechtigkeit sei es rechtlich bedenklich, bei der Verteilung des Erschließungsaufwands in unbeplanten Gebieten von einer Tiefenbegrenzung für überdurchschnittlich tiefe Grundstücke abzusehen. Dennoch zwingt das Erschließungsbeitragsrecht nicht dazu, eine solche Regelung in der Satzung vorzunehmen. Fehle es an einer solchen Tiefenbegrenzung, müsse die Gemeinde in jedem Einzelfall entscheiden, inwieweit ein Grundstück erschlossen ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 10.06.1981 - 8 C 20.81 - BVerwGE 62, 308 und 19.02.1982 - 8 C 27.81 - BVerwGE 65, 61).

Eine Tiefenbegrenzungsregelung kann danach als Vermutungsregel aus Gründen der Vereinfachung der sonst erforderlichen konkreten Flächenabgrenzung für jedes einzelne betroffene Grundstück in eine Beitragssatzung aufgenommen werden. Daraus folgt für die Zulässigkeit einer

---

Tiefenbegrenzungsregelung, dass diese nur insoweit aus Gründen der Rechtssicherheit und Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt ist, als sie der Abgrenzung der bevorteilten baulich, gewerblich oder vergleichbar nutzbaren Grundstücksteilfläche von der Teilfläche dient, die nicht vergleichbar nutzbar und bevorteilt ist. Demnach ist im Anschluss- wie im Erschließungsbeitragsrecht eine Tiefenbegrenzungsregelung für Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes unzulässig, weil hier regelmäßig die gesamte Grundstücksfläche baulich nutzbar ist und durch die Inanspruchnahmefähigkeit der öffentlichen Einrichtung besondere Vorteile erlangt (vgl. grundlegend für das Erschließungsbeitragsrecht: BVerwG, Urteil vom 19.02.1982 - 8 C 27.81 -, BVerwGE 65, 61). Gleiches muss unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes und der daraus abgeleiteten Beitragsgerechtigkeit für Grundstücke im unbeplanten Innenbereich gelten, die entsprechend § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB mit der gesamten Grundstücksfläche innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils liegen und einheitlich genutzt werden können. Diese Grundstücke haben wie die Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes in vollem Umfang Baulandqualität und daher auch insgesamt Vorteile durch die gebotene Inanspruchnahmefähigkeit - unabhängig davon, ob sie eine größere Tiefe aufweisen als die Baugrundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, insbesondere in Neubaugebieten. Sofern das Grundstück mit seiner gesamten Fläche innerhalb des Bebauungszusammenhangs eines Ortsteils liegt, endet die bauliche Nutzbarkeit des Grundstücks im Sinne des Anschlussbeitragsrechts nicht an der rückwärtigen Grenze der auf dem Grundstück tatsächlich vorhandenen Bebauung. Die für den Vorteil im Sinne des Beitragsrechts wesentliche bauliche Nutzbarkeit eines Grundstücks ist nicht identisch mit der sowohl in beplanten wie in unbeplanten Gebieten durch Baulinien, Baugrenzen und Abstandsflächen eingeschränkten überbaubaren Grundstücksfläche. Sie umfasst auch die der baulichen Hauptnutzung zugeordneten, ihr dienenden Flächen, insbesondere die zu Erholungszwecken dienenden Garten- und Freiflächen. Angesichts der Notwendigkeit der intensiven Bewässerung eines Hausgartens in den Sommermonaten lässt sich der Vorteil, den der Anschluss an die Wasserversorgung dem Grundstück auch mit seinen rückwärtigen Gartenflächen vermittelt, kaum plausibel von der Hand weisen. Es vermag auch nicht einzuleuchten, dass dieser Vorteil im Fall eines

---

eher schmalen und tiefen Wohnhausgrundstücks geringer wäre als im Fall eines Grundstücks mit breiterer Straßenfront. Der zulässige Zweck einer Tiefenbegrenzung besteht nicht darin, große oder übergroße Grundstücke zu begünstigen und gleichsam einen Rabatt zu gewähren. Dazu wäre sie wohl in der Regel auch untauglich, weil es vom Zufall abhängt, ob ein solches Grundstück mit seiner Schmal- oder Längsseite an der Straße anliegt.

Die tatsächliche Bebauung hat dagegen nach der bauplanungsrechtlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Begriff des Bebauungszusammenhangs in § 34 Abs. 1 BauGB eine Indizwirkung für die Abgrenzung von Innenbereich und Außenbereich (BVerwG, Urteil vom 06.11.1968 - IV C 2.66 -, BVerwGE 31, 20). An diese bauplanungsrechtliche Abgrenzung von Innenbereich und Außenbereich knüpft das Anschlussbeitragsrecht mit dem Begriff der ortsüblichen Tiefe der baulichen Nutzung in § 7 Abs. 2 Satz 4 ThürKAG an, um die bevorteilte Grundstücksteilfläche von der nicht bevorteilten Grundstücksteilfläche abzugrenzen.

Eine Tiefenbegrenzungsregelung als abstrakte Flächenbegrenzung bevorteilter und nicht bevorteilter Grundstücksteilflächen ist im unbeplanten Innenbereich daher lediglich bei Grundstücken zulässig, die auf Grund ihrer Grundstückstiefe nur teilweise innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils liegen und im Übrigen in den Außenbereich übergehen. Denn den im Außenbereich gelegenen und tatsächlich unbebauten Grundstücksteilflächen fehlt mangels Baulandqualität regelmäßig die anschlussbeitragsrechtlich relevante Nutzbarkeit, so dass diese Flächen auch keine besonderen Vorteile durch die Inanspruchnahmefähigkeit einer öffentlichen Wasserversorgungseinrichtung erlangen. Da bei der gebotenen Ermittlung, bis zu welcher Tiefe ein Grundstück im Übergangsbereich vom unbeplanten Innenbereich in den Außenbereich Baulandqualität besitzt, eine auf Meter und Zentimeter genaue Grenzziehung schwierig ist, ist im Anschlussbeitragsrecht nur für diese Anwendungsfälle eine satzungsrechtliche Regelung der Tiefenbegrenzung im Interesse der Rechtssicherheit und Verwaltungspraktikabilität zulässig (so auch Nds.OVG, Urteil vom 19.01.1999 - 9 L 3626/98 - Nds.VBl. 1999, 112 und Beschluss vom 06.09.1999 - 9 L 2901/99 - Nds.VBl. 2000, 71; OVG Schleswig-Holstein, Urteil

---

vom 26.05.1999 - 2 K 23/97 - NVwZ-RR 2000, 107; Driehaus, a.a.O., Rn. 411 d, 1030 ff. zu § 8; a.A. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 07.09.2000 - 1 K 14/00 -).

Der Senat teilt nicht die teilweise in der Rechtsprechung vertretene Auffassung, es sei nicht zu beanstanden, wenn sich eine Tiefenbegrenzungsregelung gleichwohl auf alle Grundstücke beziehe, für die kein Bebauungsplan bestehe und die jedenfalls teilweise im unbeplanten Innenbereich liegen, weil die Formulierung und praktische Anwendung einer Tiefenbegrenzungsregelung für die Ortsrandlagen und andere Übergangsbereiche zu unüberwindbaren Schwierigkeiten führe (so OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 26.05.1999 - 2 K 23/97 - a.a.O.). Selbst wenn die örtlichen Verhältnisse im Hoheitsgebiet der beitragshebenden Körperschaft die Anwendung einer Tiefenbegrenzungsregelung nicht nur für Grundstücke in Ortsrandlagen rechtfertigten, sondern auch in anderen Fällen, in denen die Zuordnung des gesamten Grundstücks zum Innenbereich zweifelhaft sein kann (etwa in Fällen des sog. Außenbereichs im Innenbereich), schließt dies nicht die differenzierte Formulierung und Anwendung einer Tiefenbegrenzungsregelung nur für diejenigen Grundstücke aus, die teilweise innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils und teilweise im Außenbereich liegen.

Die Tiefenbegrenzungsregelung in § 4 Abs. 2 Satz 2 BGS-WBS ist mithin unzulässig, weil sich ihr Anwendungsbereich auch auf Grundstücke erstreckt, die mit ihrer Gesamtfläche innerhalb des unbeplanten Innenbereichs liegen und insgesamt Baulandqualität besitzen. Die Regelung kann auch nicht insoweit wirksam bleiben, als ihr Anwendungsbereich auf die Fälle einer zulässigen Tiefenbegrenzung für Grundstücke im Übergangsbereich vom unbeplanten Innenbereich in den Außenbereich beschränkt wird (so Nds.OVG, Urteil vom 19.01.1999 - 9 L 3626/98 - a.a.O.). Denn eine derart einschränkende Auslegung des Anwendungsbereichs der Tiefenbegrenzungsregelung steht im Widerspruch zu deren eindeutigem Wortlaut und dem in der Bestimmung konkretisierten Willen des Antragsgegners als Satzungsgeber:

Ähnlich wie bei der Auslegung von Gesetzen ist auch bei der Auslegung untergesetzlicher Normen wie Satzungsbestimmungen der in der Bestimmung zum Ausdruck kommende objektivierbare Wille des Normgebers maßgebend,

---

der sich aus dem Wortlaut der Norm und dem Sinnzusammenhang ergibt. Der eindeutig in einer Norm zum Ausdruck gebrachte Wille des Normgebers darf im Wege der Auslegung nicht überspielt und durch eine entgegenstehende Interpretation des Gerichts ersetzt werden (vgl. etwa Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, 10. Auflage 1994, Rn. 58 zu § 28; zu den Grenzen verfassungskonformer Gesetzesauslegung: Schmidt-Bleibtreu/ Klein, Kommentar zum GG, 9. Auflage 1999, Anm. 2 zu Vorbem. vor Art. 70; BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 - 2 BvL 10/82 - BVerfGE 67, 299 [329] und Beschluss vom 07.04.1997 - 1 BvL 11/96 - NJW 1997, 2230 [2231]). Für eine entsprechend einschränkende Auslegung ist hier deshalb kein Raum, weil die Tiefenbegrenzungsregelung nach Wortlaut und Willen des Antragsgegners eindeutig auf alle Grundstücke im unbeplanten Innenbereich bezogen ist und nicht nur auf Innenbereichsgrundstücke anwendbar sein soll, die in den Außenbereich übergehen. Das wird auch durch die Angaben des Antragsgegners in der mündlichen Verhandlung zu seiner Vorgehensweise bei der Ermittlung der beitragspflichtigen Grundstücksflächen bestätigt. Eine Tiefenbegrenzungsregelung, die alle Innenbereichsgrundstücke erfasst und sich an einer ortsüblichen Tiefe der Bebauung aller im unbeplanten Innenbereich liegenden Grundstücke orientiert, ist schon wegen der unterschiedlichen Vergleichsgruppe kein Minus, sondern ein Aliud gegenüber einer Tiefenbegrenzungsregelung für die im Übergangsbereich vom Innen- zum Außenbereich liegenden Grundstücke.

Zudem kann eine unzulässige Tiefenbegrenzungsregelung im Anschlussbeitragsrecht nicht (nur) für die zulässigen Anwendungsfälle wirksam bleiben, weil es der Entscheidung des Ortsgesetzgebers vorbehalten bleiben muss, inwieweit die bisher für alle Innenbereichsgrundstücke festgelegte Tiefenbegrenzung auch bei einem eingeschränkten Anwendungsbereich Bestand behalten soll. Bei der Festlegung der Tiefenbegrenzung in der Beitragssatzung steht dem Ortsgesetzgeber ein Ermessen zu, dessen Ausübung sich an der ortsüblichen Tiefe der baulichen Nutzung zu orientieren hat (so jetzt ausdrücklich § 7 Abs. 2 Satz 4 ThürKAG). Im hier zu entscheidenden Fall hat der Antragsgegner die satzungsrechtlich festgelegte Tiefenbegrenzungslinie von 35 m nach seinem Bekunden in der mündlichen Verhandlung entsprechend der ortsüblichen Tiefe **aller**

---

Innenbereichsgrundstücke in seinem Verbandsgebiet ermittelt und so auf eine andere Vergleichsgruppe als die zulässige abgestellt. Denn wenn eine Tiefenbegrenzungsregelung nur für Grundstücke im Übergangsbereich vom unbeplanten Innenbereich in den Außenbereich zulässig ist, darf sich der Satzungsgeber bei der Festlegung der Tiefenbegrenzungslinie nicht an der ortsüblichen Tiefe der baulichen Nutzung aller Innenbereichsgrundstücke orientieren (so noch BayVGH, Urteil vom 26.02.1998 - 6 B 94.3817 - VGHE 51, 54), sondern muss als zulässige Vergleichsgruppe auf die ortsübliche Tiefe der baulichen Nutzung derjenigen Grundstücke abstellen, die vom unbeplanten Innenbereich in den Außenbereich hineinragen (so auch Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 5. Auflage 1999, Rn. 39 zu § 17 zur metrischen Festlegung der Tiefenbegrenzung im Erschließungsbeitragsrecht). Diese nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffende Entscheidung über die Festlegung der Tiefenbegrenzung darf der Senat nicht dadurch vorwegnehmen, dass er die bisherige Regelung für bestimmte Anwendungsbereiche aufrecht erhält. Das Normenkontrollgericht hat im Normenkontrollverfahren nur eine kassatorische Entscheidungsbefugnis. Es ist nicht befugt, seine Entscheidung an die Stelle der Ermessensentscheidung des kommunalen Satzungsgebers zu setzen (vgl. entsprechend zu unzulässigen Eingriffen eines Normenkontrollgerichts in die Planungshoheit des Ortsgesetzgebers: BVerwG, Beschluss vom 20.08.1991 - 4 NB 3.91 - NVwZ 1992, 567).

Nach den vorstehenden Ausführungen kommt es nicht mehr darauf an, ob die Tiefenbegrenzungsregelung in der BGS-WBS des Antragsgegners auch deshalb ermessensfehlerhaft ist, weil sie einheitlich für alle Mitgliedsgemeinden des Zweckverbandes festgelegt wurde. Der Satzungsgeber hat sich nach § 7 Abs. 2 Satz 4 ThürKAG bei der Festlegung der Tiefenbegrenzung an der **ortsüblichen** Tiefe der baulichen Nutzung zu orientieren. Abzustellen ist mithin nach der Thüringer Rechtslage auf die konkreten örtlichen Verhältnisse der jeweiligen Gemeinde oder Stadt, nicht dagegen auf die Verhältnisse im gesamten Zweckverbandsgebiet. Zwar ist nicht auszuschließen, dass die Ermittlung der örtlichen Verhältnisse in einem Zweckverband, bei dem die Bebauungsstruktur in den Mitgliedsgemeinden vergleichbar ist, nur unerhebliche Differenzen bei der ortsüblichen Tiefe der baulichen Nutzung aller Grundstücke im Übergangsbereich vom Innen- zum Außenbereich in den

---

verschiedenen Mitgliedsgemeinden ergibt, die eine einheitliche Tiefenbegrenzung für das gesamte Verbandsgebiet rechtfertigen können. Dies wird aber bei einem Zweckverband zweifelhaft sein, bei dem auf Grund der Mitgliedschaft einer Großstadt und vieler kleinerer, ländlicher Gemeinden eine unterschiedliche bauliche Ausnutzung der maßgeblichen, übertiefen Grundstücke zu erwarten ist. Der Senat weist insofern nur vorsorglich darauf hin, dass in der Beitragssatzung eine differenzierte Festlegung der Tiefenbegrenzung für die verschiedenen Mitgliedsgemeinden geboten ist, wenn die ermittelte Tiefe der baulichen Nutzung nicht im Wesentlichen den Verhältnissen in allen Mitgliedsgemeinden entspricht (vgl. so auch Birk in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Loseblattkommentar, Stand Januar 2000, Bd. II, Rn. 1293 zu § 8).

- e) Die Nichtigkeit der Tiefenbegrenzungsregelung in § 4 Abs. 2 Satz 2 BGS-WBS hat die Gesamtnichtigkeit der beitragsrechtlichen Regelungen in der BGS-WBS in der Fassung der 12. Änderungssatzung zur Folge.

Welche Auswirkungen die Unzulässigkeit einer Tiefenbegrenzungsregelung auf die Wirksamkeit der gesamten Beitragssatzung hat, richtet sich danach, welche Bedeutung ihr im Satzungsgefüge zukommt. In entsprechender Anwendung von § 139 BGB bleibt eine Beitragssatzung ohne die nichtige Tiefenbegrenzungsregelung wirksam, wenn die Restbestimmung(en) auch ohne den nichtigen Teil sinnvoll bleiben - **Grundsatz der Teilbarkeit der Norm** - und mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne diesen Teil erlassen worden wäre(n) - **Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers** - (vgl. zur Teilbarkeit von Satzungenormen: BVerwG, Urteil vom 27.01.1978 - 7 C 44.76 - DVBl. 1978, 536; Driehaus, a.a.O., Rn. 105 zu § 2; Wuttig/Hürholz/Peters, Gemeindliches Satzungsrecht, Teil I Frage 24 m.w.N.; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Loseblattkommentar, Bd. 1, Rn. 53 zu § 47; Kintz, Die Normenkontrolle nach § 47 VwGO, JuS 2000, 1099 ff. [1103]). An einer Teilbarkeit würde es insbesondere dann fehlen, wenn der Restbestand der Normen den vom Gesetzgeber verlangten Mindestinhalt der Satzung nicht umfasst (vgl. HessVGH, Urteil vom 29.06.1993 - 11 N 2442/90 - ESVGH 43, 296 = DVBl. 1993, 1222).

---

Die Tiefenbegrenzung ist kein notwendiger Mindestbestandteil der Beitragssatzung nach § 2 Abs. 2 ThürKAG, sondern steht im ortsgesetzgeberischen Ermessen. Ihr Wegfall hindert nicht die Ermittlung der beitragspflichtigen Grundstücksflächen, sondern führt lediglich zu der dann notwendigen einzelfallbezogenen Abgrenzung von Innenbereichs- und Außenbereichsteilflächen bei Grundstücken im unbeplanten Innenbereich.

Eine Tiefenbegrenzungsregelung hat auch keinen Einfluss auf die Wirksamkeit des in der Beitragssatzung festgelegten Beitragsmaßstabes, selbst wenn sie - wie im Fall der BGS-WBS des Antragsgegners - Teil der Satzungsbestimmung über den Beitragsmaßstab ist. Eine fehlerhafte Verteilungsregelung (Beitragsmaßstab) hat nach dem im Anschlussbeitragsrecht wie im Erschließungsbeitragsrecht geltenden Grundsatz der konkreten Vollständigkeit die Unwirksamkeit der gesamten Beitragssatzung zur Folge (im Gegensatz zum Grundsatz der regionalen Teilbarkeit im Straßenbaubeitragsrecht, vgl. hierzu Driehaus, a.a.O., Rn. 666, 876, 1042 zu § 8). Die Unwirksamkeit einer satzungsmäßigen Tiefenbegrenzung hat jedoch nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Erschließungsbeitragsrecht keinen Einfluss auf die Gültigkeit der Verteilungsregelung (vgl. u.a. BVerwG, Urteil vom 19.02.1982 - 8 C 27.81 - BVerwGE 65, 61; so auch BayVGh, Urteil vom 26.02.1998 - 6 B 94.3817 - VGHE 51, 54 = NVwZ-RR 1999, 338; OVG Lüneburg, Urteil vom 19.01.1999 - 9 L 3626/98 - Nds.VBl. 1999, 112 zum Kanalbaubeitrag; Driehaus, a.a.O., Rn. 413 a zu § 8; a.A. SächsOVG, Urteil vom 13.04.1999 - 2 S 627/95 - SächsVBl. 1999, 271). Die Anordnung der Tiefenbegrenzung dient ebenso wie die Bestimmung des maßgeblichen Grundstücksbegriffs der Ermittlung der erschlossenen Grundstücksflächen, auf die der Aufwand nach der satzungsmäßigen Verteilungsregelung umzulegen ist, und ist somit kein Bestandteil des Verteilungsmaßstabes. Sie steht auch in keinem so engen rechtlichen Zusammenhang mit der Verteilungsregelung, dass ihre Ungültigkeit die Gültigkeit der Verteilungsregelung berühren könnte. Dementsprechend ist ein Verteilungsmaßstab nicht deshalb unwirksam, weil er keine Tiefenbegrenzung für Grundstücke in unbeplanten Gebieten enthält (BVerwG, Urteil vom 10.06.1981 - 8 C 20.81 - BVerwGE 62, 308) oder sich die getroffene Tiefenbegrenzungsregelung als unzulässig erweist. Obgleich der

---

Thüringer Gesetzgeber die Ermächtigung zur satzungsrechtlichen Tiefenbegrenzung nach § 7 Abs. 2 Satz 4 ThürKAG in die Bestimmung über die zulässigen Verteilungsmaßstäbe integriert hat, rechtfertigt dies keine von der Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts abweichende rechtliche Bewertung.

Der Senat hat erwogen, ob die Regelung der Tiefenbegrenzung **im Anschlussbeitragsrecht** in einem untrennbaren Regelungszusammenhang mit einer anderen Satzungsbestimmung steht, nämlich mit der Festlegung des Beitragssatzes (vgl. zum untrennbaren Regelungszusammenhang bei bauplanungsrechtlichen Festsetzungen: BVerwG, Beschluss vom 08.08.1989 - 4 NB 2.89 - NVwZ 1990, 159 = DVBl. 1989, 1103 = BauR 1989, 695). Eine generelle Tiefenbegrenzung für alle Grundstücke im unbeplanten Innenbereich führt zu einem in der Satzung festgelegten methodischen Fehler bei der Kalkulation des Beitragssatzes. Dieser errechnet sich, indem der umlagefähige Investitionsaufwand (Dividend) durch die Maßstabseinheiten der beitragspflichtigen Flächen (Divisor) geteilt wird. Werden dabei die Grundstücke, die vollständig im unbeplanten Innenbereich liegen, nicht mit ihrer vollen Fläche, sondern - zu Unrecht - nur bis zu einer Tiefe von 35 m berücksichtigt, so wird in die Berechnung eine zu geringe beitragsfähige Fläche eingestellt. Der zu geringe Divisor führt mithin zu einem kalkulatorisch überhöhten Beitragssatz. Diese Auswirkung einer unzulässigen Tiefenbegrenzung auf die Ermittlung des Beitragssatzes ist für das Satzungsgefüge im Erschließungs- und Straßenbaubeitragsrecht unerheblich, weil dort eine bezifferte Festlegung des Beitragssatzes in der Satzung nicht erfolgt (vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Rn. 79 zu § 2 und Rn. 250 zu § 8) und durch eine auf die jeweilige Anlage abgestellte Neuberechnung ersetzt wird. Der Beitragssatz lässt sich hier ohne Konsequenzen für eine andere Satzungsnorm korrigieren. Im Anschlussbeitragsrecht kann sich eine fehlerhafte Tiefenbegrenzungsregelung hingegen auch dann noch auf den in der Satzung festgelegten Beitragssatz auswirken, wenn die Tiefenbegrenzungsregelung selbst als Bestandteil der Beitragssatzung entfiel. Letztlich kann der Senat offen lassen, ob bereits diese abstrakten Auswirkungen einer Tiefenbegrenzungsregelung auf eine andere Satzungsbestimmung im Anschlussbeitragsrecht gegen eine Teilbarkeit der

---

Norm sprechen oder ob eine Tiefenbegrenzungsregelung teilbar ist, wenn sie sich nicht konkret und für die Beitragspflichtigen nachteilhaft auf die Höhe des ermittelten Beitragssatzes ausgewirkt hat (vgl. zu den konkreten Auswirkungen auf die Höhe des Beitragssatzes bei Verstößen gegen das Aufwandsüberschreitungsverbot: OVG NW, Urteil vom 18.05.1992 - 2 A 2024/89 - OVG MÜLÜ 43, 34 = NVwZ-RR 1993, 48 = DVBl. 1993, 268 = KStZ 1994, 17; zu Ermittlungsfehlern bei der Erfassung der Beitragsflächen BayVGh, Urteil vom 15.12.1989 - 23.B 88.01025 - VGHE 43, 155; Driehaus, a.a.O., Rn. 1044 zu § 8).

Denn selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die Restbestimmungen einer Beitragssatzung auch ohne eine nichtige Tiefenbegrenzungsregelung sinnvoll bleiben, bewirkt die unzulässige Tiefenbegrenzungsregelung in § 4 Abs. 2 Satz 2 BGS-WBS jedenfalls deshalb die Gesamtnichtigkeit der beitragsrechtlichen Regelungen, weil der Senat nicht davon ausgehen kann, dass der Antragsgegner nach seinem mutmaßlichen Willen die restlichen beitragsrechtlichen Regelungen der BGS-WBS auch ohne eine Tiefenbegrenzungsregelung erlassen hätte.

Die Frage nach dem mutmaßlichen Willen des Satzungsgebers ist nach irrevisiblen Landesrecht zu beurteilen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27.11.1981 - 8 B 188.81 - Buchholz 406.11 § 131 BBauG Nr. 44 = BRS 43 Nr. 81). Im Falle des Antragsgegners sprechen mehrere gewichtige Gründe dagegen, dass er die beitragsrechtlichen Regelungen der BGS-WBS ohne eine Tiefenbegrenzungsregelung für Innenbereichsgrundstücke erlassen hätte:

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Antragsgegner um einen Zweckverband mit zahlreichen Mitgliedsgemeinden handelt, der ohne eine Tiefenbegrenzungsregelung bei jedem Grundstück in seinem Verbandsgebiet, das im Übergangsbereich vom unbeplanten Innen- zum Außenbereich liegt, eine konkrete Abgrenzung von Innenbereichs- und Außenbereichsteilflächen vornehmen müsste. Wegen der Größe des Verbandsgebiets des Antragsgegners würde eine solche grundstücksbezogene Einzelbeurteilung einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten, der nicht dem mutmaßlichen Willen des Antragsgegners entsprechen dürfte. Zudem ließe eine einzelfallbezogene Flächenabgrenzung bei dem Verbandszuschnitt des

---

Antragsgegners eine erhebliche Zahl von Streitigkeiten mit den Grundstücksinhabern um die genau festzulegende Grenze zwischen Innenbereichs- und Außenbereichsteilflächen erwarten. Auch deshalb kann der Senat nicht davon ausgehen, dass es dem mutmaßlichen Willen des Antragsgegners entsprochen hätte, auf eine Tiefenbegrenzungsregelung in der BGS-WBS zu verzichten. Schließlich kann auch deshalb nicht angenommen werden, dass der Antragsgegner die BGS-WBS auch ohne Tiefenbegrenzungsregelung erlassen hätte, weil er noch am 20.09.2000 mit dem Beschluss der 12. Änderungssatzung zur BGS-WBS die Tiefenbegrenzungsregelung in § 4 Abs. 2 Satz 2 BGS-WBS neu gefasst und die bisherige - rechtlich zweifelhafte - Bestimmung rückwirkend zum 01.01.1993 ersetzt hat. Dies lässt nicht den Schluss darauf zu, dass der Antragsgegner im Falle der Unwirksamkeit der Tiefenbegrenzungsregelung auf eine (rechtmäßige) Regelung über die zu berücksichtigende Grundstückstiefe verzichtet hätte.

Ob und welche Auswirkungen die vom Antragsgegner für alle Innenbereichsgrundstücke in seinem Verbandsgebiet festgelegte und auch angewandte Tiefenbegrenzungsregelung auf die Höhe des Beitragssatzes in § 5 BGS-WBS hat und ob der Beitragssatz im Hinblick darauf Bestand hat (vgl. hierzu Nds. OVG, Beschluss vom 06.09.1999 - 9 L 2901/99 - Nds. VBl. 2000, 71; hierzu BVerwG, Beschluss vom 10.02.2000 - 11 B 54/99 - zitiert nach Juris), ist im vorliegenden Normenkontrollverfahren nicht zu entscheiden, weil die Beteiligten das Verfahren insoweit in der Hauptsache für erledigt erklärt haben.

Die beitragsrechtlichen Regelungen in § 1 Nr. 1 sowie §§ 2 bis 7 der BGS-WBS des Antragsgegners vom 20.10.1993 in der Fassung der 12. Änderungssatzung zur BGS-WBS waren dennoch insgesamt einschließlich der Regelung des Beitragssatzes in § 5 BGS-WBS für nichtig zu erklären. Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO hat eine doppelte Funktion als subjektives Rechtsschutzverfahren und objektives Prüfungsverfahren. Auch für das Normenkontrollverfahren gilt die Dispositionsmaxime, d.h. der Antragsteller bestimmt mit seinem Antrag grundsätzlich den Umfang der gerichtlichen Prüfung und der möglichen Nichtigerklärung von Rechtsvorschriften (vgl. BVerwG, Urteil

---

vom 18.07.1989 - 4 N 3.87 - BVerwGE 82, 225). Allerdings kann das Normenkontrollgericht nach der in der Rechtsprechung vorherrschenden Auffassung die im Antrag angegriffenen Norm(en) auch einschließlich nicht ausdrücklich angegriffener, aber hiermit in untrennbarem Zusammenhang stehender Bestimmungen für nichtig erklären (vgl. OVG NW, Urteil vom 16.01.1980 - 10 a NE 46/78 - BRS 36 Nr. 37 und Urteil vom 15.01.1980 - 7 a NE 20/77 - BRS 36 Nr. 36; BayVGh, Urteil vom 14.01.1985 - 22 N 82 A.224 - BayVBl. 1985, 337; VGh Bad.-Württ., Beschluss vom 03.03.1983 - 5 S 1373/82 - DVBl. 1985, 130; Kopp/Schenke, VwGO, 12. Auflage, Rn. 121 zu § 47; Redeker/vonOertzen, VwGO, 13. Auflage 2000, Rn. 21 zu § 47; Paetow, NVwZ 1985, 309 ff. (312); a.A. Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, a.a.O., Rn. 87 zu § 47). Der Senat hat die beitragsrechtlichen Bestimmungen der BGS-WBS in der Fassung der 12. Änderungssatzung daher unter Einbeziehung von § 5 BGS-WBS in der Fassung der am 18.12.1999 veröffentlichten 10. Änderungssatzung für nichtig erklärt, da die Vorschrift über den Beitragssatz nicht isoliert Bestand haben kann.

### III.

Soweit das Verfahren teilweise in der Hauptsache für erledigt erklärt wurde, folgt die Kostenentscheidung aus § 161 Abs. 2 VwGO. Dabei entspricht es billigem Ermessen, dem Antragsgegner die Kosten für den erledigten Verfahrensteil aufzuerlegen, da er ohne das erledigende Ereignis auch insoweit im Verfahren unterlegen wäre. Es kommt daher nicht mehr darauf an, ob der Antragsgegner bereits durch die erhebliche Reduzierung der Beitragssätze zu erkennen gegeben hat, dass die zuvor festgelegten Beitragssätze überhöht waren.

Die Kostenentscheidung im Übrigen beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

### IV.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO, § 118 VwGO entsprechend.

---

## V.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

### **Rechtsmittelbelehrung**

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.