

Dezernat III



Vermerk

Thema: Möglicher Austritt der Gemeinde Rosendahl aus dem Zweckverband Musikschule
hier: Mail von Frau Dr. Boland Theisen v. 23.01.2012

26.01.2012

1. Zweckverband Musikschule Coesfeld

Die Gemeinde Rosendahl ist Verbandsmitglied im Zweckverband „Musikschule Coesfeld“, neben der Stadt Billerbeck und der Stadt Coesfeld.

Der Zweckverband ist eine Form der kommunalen Gemeinschaftsarbeit gem. § 1 Abs.2 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG), die durch die §§ 4 ff GkG näher geregelt wird.

Nach § 5 GkG ist der Zweckverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung. Das Recht und die Pflicht der an einem Zweckverband beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung der Aufgabe, die dem Zweckverband gestellt sind, gehen auf den Zweckverband über (§ 6 Abs.1 GkG).

Die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes werden im Rahmen des GkG durch eine Verbandssatzung geregelt (§ 7 GkG).

Gem. § 2 der „Satzung für den Zweckverband Musikschule Coesfeld“ hat der Zweckverband die Aufgabe, eine in Bezirke gegliederte Musikschule mit zentraler Leitung und Verwaltung zu betreiben, um die Einwohner der Mitgliedsgemeinden an die Musik heranzuführen und musikalische Fähigkeiten und Begabungen zu erschließen und zu fördern.

2. Austritt durch Satzungsänderung

Weder die Verbandssatzung noch das GkG sehen ein Kündigungsrecht von Verbandsmitgliedern vor. Soweit aus der Akte zur Gründung des Zweckverbandes im Jahr 1977 erkennbar, wurde seinerzeit auch nicht etwa eine Regelung diskutiert, dass die Gemeinde Rosendahl durch einseitige Erklärung ihr Ausscheiden aus dem Zweckverband erklären können solle. Im Gegenteil: Während in der Gründungsphase auch die Einbindung der Stadt Gescher angedacht war und der Entwurf der Verbandssatzung noch ein spezifisches einseitiges Kündigungsrecht der Stadt Gescher vorsah (§ 8 Abs.3 Entwurf Verbandssatzung), war das für die Kommunen Coesfeld, Billerbeck und Rosendahl kein Thema. Nachdem sich die Stadt Gescher in den Kreis Borken orientiert hatte, wurde die Regelung einer einseitigen Kündigung auch nicht in die Endfassung aufgenommen. Die Verbandssatzung wurde vom Rat der Gemeinde Rosendahl einstimmig angenommen. Anhaltspunkte für eine insoweit modifizierende Auslegung ergeben sich nach den mir vorliegenden Unterlagen nicht.

Nach § 20 Abs.1 S.1 GkG bedürfen Änderungen der Verbandssatzung, insbesondere der Beitritt und das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern, sowie die Auflösung des Zweckverbandes – falls die Verbandssatzung nichts anderes bestimmt – einer Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Verbandsversammlung.

Zuständig ist daher die Verbandsversammlung, nicht die Mitglieder des Zweckverbandes. Nach § 8 Abs.2 der Verbandssatzung der Musikschule Coesfeld gilt aber ein geringeres Quorum. Es bedarf danach einer Mehrheit von mehr als der Hälfte der satzungsmäßigen Mitglieder der Verbandsversammlung.

Gem. § 5 Abs.1 der Verbandssatzung besteht die Verbandsversammlung aus 15 Vertretern der Verbandsmitglieder. Hiervon entsenden die Stadt Billerbeck und die Gemeinde Rosendahl je 4 Vertreter und die Stadt Coesfeld 7 Vertreter. Für eine Mehrheit im Sinne von § 8 Abs.2 der Verbandssatzung bedarf es somit 8 Stimmen, die allein von den entsandten Vertretern aus Rosendahl nicht zusammen kommen. Findet der notwendige Beschluss der Verbandsversammlung nicht die satzungsgemäße Mehrheit, scheidet ein solcher Austritt aus.

3. Außerordentliche Lösung vom Zweckverband

Indem der Austritt aus einem Zweckverband von einem Zustimmungsquorum abhängig gemacht wird (s.o. zu 2.), wird der auf Dauer angelegte Zweckverband dem Ansinnen eines austrittswilligen Mitgliedes somit nicht schutzlos ausgesetzt. Das ist lt. BVerwG auch verfassungsrechtlich nicht problematisch, da der Zweckverband auf eine dauerhafte und berechenbare Verbandsaufgabenübernahme angelegt ist (Komm. GkG, Held/Plückhahn/Klieve, § 20 Ziff. 5.2 mwN).

Zugleich ist mit unterschiedlichen Begründungen aber auch anerkannt, dass es unter bestimmten Bedingungen auch einen Weg aus einem Zweckverband geben muss. Wegen des auf Dauer angelegten Bestandes des Zweckverbandes kann es für ein Verbandsmitglied aber kein freies Kündigungsrecht geben (Komm. GkG, Held u.a., § 20 Ziff. 5.3)

Auch die im Zivilrecht entwickelten Grundsätze über die Kündigung aus wichtigem Grund bei Dauerschuldverhältnissen oder die Grundsätze vom Wegfall der Geschäftsgrundlage sind nicht ohne weiteres anwendbar, insbesondere weil der Gesichtspunkt, dass die persönliche Freiheit durch eine zeitlich unbegrenzte Bindung nicht über das vertretbare Maß hinaus eingeschränkt werden soll, bei Gemeinden als juristische Person des öffentlichen Rechts keine entscheidende Rolle spielt (VGH BW, Urteil 20.03.1989, NVwZ-RR 1990, 215). Außerdem geht es nicht um die Kündigung eines öffentlich-rechtlichen (Gründungs-)Vertrages, sondern um eine Änderung bestehender körperschaftlicher Strukturen, da sich - nach Entstehen des Zweckverbandes - die Rechtsbeziehungen der Beteiligten nur noch aus den für ihn geltenden gesetzlichen und satzungsgemäßen Bestimmungen ergeben.

Gleichwohl wird eine eingeschränkte Anwendung der in § 60 VwVfG normierten Grundsätze im Hinblick auf den Grundsatz von Treu und Glauben anerkannt (VGH BW, Urt. v. 20.03.1989). Teilweise wird das auch unter dem Stichwort eines „wichtigen

Grundes“ für eine außerordentliche Kündigung diskutiert (VG Ansbach, Urt. V. 07.07.2005, AN A K 5/349)

Nach § 60 VwVfG kann - bei öffentlich-rechtlichen Verträgen nach § 54 VwVfG - eine Anpassung des Vertragsinhalts oder, sofern eine Anpassung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, eine Kündigung ausgesprochen werden, wenn die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, sich seit Abschluss des Vertrages so wesentlich geändert haben, dass das Festhalten an der ursprünglichen Regelung einer Vertragspartei nicht zuzumuten ist.

Ein rechtlich anzuerkennendes Bedürfnis zur Lösung vom Zweckverband kann nach der Rechtsprechung bestehen, wenn die Mitgliedschaft zu nicht vorhersehbaren unzumutbaren Folgen für ein Mitglied führt. An die Unzumutbarkeit des weiteren Verbleibs eines Mitgliedes im Zweckverband sind aber hohe Anforderungen bzw. strenge Maßstäbe zu stellen. Diese Fragestellung unterliegt der uneingeschränkten verwaltungsgerichtlichen Überprüfung. Bei der Abwägung des Einzelinteresses am Ausscheiden mit dem entgegenstehenden öffentlichen Interesse sind die wesentlichen Unterschiede zwischen vertraglichen und körperschaftlichen Bindungen zu beachten. Es besteht ein besonderes, im öffentlichen Interesse geschütztes Vertrauen der übrigen Mitglieder auf die Dauerhaftigkeit der Gemeinschaftslösung. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Zweckverband eine dynamische Struktur hat, da er als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit eigenen Organen sich veränderten Bedingungen selbst anpassen kann.

Eine Lösung vom Zweckverband kommt daher in der Regel nur in Betracht, wenn die Änderungen in der Sphäre des einzelnen Mitglieds liegen, wenn dadurch seine Existenz oder seine Aufgabenerfüllung gefährdet würden und alle Möglichkeiten des Interessenausgleichs, insbesondere über die Verbandsversammlung, ausgeschöpft sind (VGH BW, Urt. 20.03.1989). Eine Existenzgefährdung wurde beispielsweise nicht angenommen, wenn das Verbandsmitglied seine freiwilligen Leistungen an kulturelle Einrichtungen reduzieren musste und seitens der Kommunalaufsicht im Haushaltsgenehmigungsverfahren angehalten wurde, einen strikten Sparkurs beizubehalten (VG Ansbach, Urt. v. 07.07.2005).

Es erscheint sehr fraglich, ob die Gemeinde Rosendahl eine solche Belastung aufgrund der Verbandsumlage und eine daraus resultierende bedrohliche Gefährdung ihres Haushaltes und der gemeindlichen Aufgabenerfüllung darstellen könnte.

4. Weiteres Verfahren

Sollte von der Gemeinde Rosendahl eine derartige Situation geltend gemacht und die außerordentliche Lösung/Kündigung in den Raum gestellt oder ausgesprochen werden, wäre zunächst die Aufsichtsbehörde (Landrat) gem. § 30 GkG zur Schlichtung anzurufen. Erst nach erfolglosem Schlichtungsverfahren wäre wohl das Rechtsschutzbedürfnis für eine Feststellungsklage vor dem Verwaltungsgericht anzunehmen.

Das Schlichtungsverfahren beinhaltet, dass die Aufsichtsbehörde ggfs. die hinter den Rechtspositionen der Beteiligten stehenden Interessen und Ursachen der Meinungsverschiedenheit in den Blick nimmt, bewertet und so einen Ausgleich der

widerstreitenden Interessen anregt, der in einer Kompromisslösung oder Verdeutlichung und argumentativen Unterstützung der einen oder anderen Rechtsposition bestehen kann. Die Anrufung der Schlichtung bedeutet, dass der Zweckverband bzw. die Verbandsmitglieder der Aufsichtsbehörde den gesamten Streitstoff einschließlich der streitauslösenden Ursachen und der damit einhergehenden widerstreitenden Interessen zu unterbreiten haben; sie müssen aktiv mitwirken. (OVG NW, Urteil v. 06.12.201, 15 A 1544/11)

Wird trotz Schlichtungsversuch die außerordentliche Lösung/Kündigung ausgesprochen, ist eine Klage vor dem Verwaltungsgericht Münster denkbar.

Die Feststellungsklage im Sinne von § 43 VwGO wäre auf die Feststellung gerichtet, dass die Gemeinde Rosendahl weiterhin zu den Verbandsmitgliedern des Zweckverbandes „Musikschule Coesfeld“ gehört. Kläger wäre der Zweckverband. Beklagte wäre die Gemeinde Rosendahl.

Dr. Thomas Robers