

Gemeinde Rosendahl
Herrn Bürgermeister Franz-Josef Niehues
Postfach 1109
48713 Rosendahl



| Aktenzeichen | Bearbeiter | Sekretariat | Datum |
|--------------|-------------------|----------------------------------|------------|
| 420/12AW | Frau Dr. Wittmann | Frau Walter/Gro 0251-48488-34 | 01.06.2012 |

Dr. Klaus Grünewald
Prof. Dr. Martin Beckmann
Dr. Hans Vietmeier
Dr. Andreas Kersting
Dr. Hans-Joachim David, Notar
Andreas Kleefisch
Dr. Olaf Bischopink
Dr. Stefan Gesterkamp
Dr. Georg Hünnekens
Franz-Robert Bärtels
Dr. Joachim Hagmann
Dr. Andre Unland
Dr. Andre Herchen
Dr. Martin M. Arnold
Dr. Antje Wittmann
Dr. Jens Tobias Gruber
Dr. Frank Alexer
Dr. Bele Carolin Garthaus
Dr. Stefan Sieme
Dr. Tobias Schneider-Lasogga
Dr. Jens Reiermann
Dr. Cornelia Hansen, LL.M.
Stefan Schäperklaus
Dr. Jürgen Durynek

Zweckverband Musikschule Coesfeld

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Niehues,

mit Schreiben vom 12.03.2012 hatten Sie uns gebeten, zu prüfen, ob ein Austritt der Gemeinde Rosendahl aus dem Zweckverband Musikschule Coesfeld möglich ist. Hintergrund des Prüfauftrags ist die finanzielle Lage der Gemeinde Rosendahl. Die Gemeinde befindet sich seit dem Jahr 2010 in der Haushaltssicherung. Im Rahmen des vom Rat am 25.03.2010 beschlossenen Haushaltssicherungskonzeptes wurde beschlossen, dass der Umlagebeitrag der Gemeinde zum Zweckverband von bisher 40.000 € pro Jahr schrittweise auf bis zu 20.000 € pro Jahr reduziert werden sollte.

Baumeister Rechtsanwälte
Partnerschaft
Die Partnerschaftsgesellschaft und ihre
Partner sind im Partnerschaftsregister des
AG Essen eingetragen unter PR 2554

Postfach 1308
48003 Münster
Königsstraße 51-53
Kettelerscher Hof
48143 Münster
Telefon 0251/48488-0
Telefax 0251/48488-80
www.baumeister.org
muenster@baumeister.org

Nach eingehender Prüfung der Rechtslage anhand der Satzung des Zweckverbands Musikschule Coesfeld, des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) und der aktuellen Rechtsprechung des OVG Münster zum Zweckverbandsrecht gehen wir davon aus, dass ein Ausscheiden der Gemeinde Rosendahl aus dem Zweckverband derzeit wohl nicht möglich ist.

A. Sachverhalt

Die Gemeinde Rosendahl ist Mitglied im Zweckverband Musikschule Coesfeld, der auf der Grundlage des GkG NRW gegründet wurde. Nach der geltenden Satzung in der Fassung der X. Änderungssatzung sind Mitglieder des Zweckverbandes die Gemeinden Billerbeck, Coesfeld und Rosendahl. Die Verbandsversammlung besteht aus 15 Vertretern der Verbandsmitglieder, von denen die Gemeinden Billerbeck und Rosendahl je 4 Vertreter und die Gemeinde Coesfeld 7 Vertreter entsenden. Gem. § 8 der Satzung werden Beschlüsse der Verbandsversammlung mit Stimmenmehrheit gefasst. Beschlüsse über Änderung der Satzung, Beitritt und Ausscheiden von Verbandsmitgliedern sowie die Auflösung des Zweckverbandes bedürfen nach § 8 Abs. 2 einer Mehrheit von mehr als der Hälfte der satzungsmäßigen Mitglieder. Gem. § 9 Abs. 1 erhebt der Verband von den Verbandsmitgliedern eine Umlage, wenn die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, den Finanzbedarf zu decken. Die Umlage bemisst sich nach den Aufwendungen, die der Musikschule für die musikalische Betreuung von Teilnehmern der einzelnen Verbandsmitglieder entstehen. Von den Aufwendungen sind die auf die einzelnen Verbandsmitglieder entfallenden Einnahmen abzusetzen. Eine explizite Regelung über Kündigungsrechte der Mitglieder enthält die Satzung nicht.

Angesichts der schwierigen Haushaltslage der Gemeinde Rosendahl hat der Rat im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes beschlossen, dass der Umlagebeitrag zum Zweckverband von bisher 40.000 € pro Jahr schrittweise auf bis zu 20.000 € pro Jahr

reduziert werden sollte. Dementsprechend hat die Gemeinde in der Zweckverbandsversammlung eine Vorlage eingebracht, nach der der Vorstand beauftragt wurde, durch weitere Einsparungen bei den Personalkosten bis Mitte 2015 dem Antrag der Gemeinde Rosendahl zu entsprechen, den derzeitigen Umlagebeitrag von etwa 40.000 € schrittweise auf 20.000 € zu reduzieren. Nachdem die Vorstandsvorsteherin mitgeteilt hat, dass eine entsprechende Kostenreduzierung in den nächsten Jahren nicht möglich sein wird, erwägt die Gemeinde nun, ob ein Ausstieg aus dem Zweckverband in Betracht kommt.

B. Rechtliche Stellungnahme

Ein Zweckverband ist grundsätzlich eine auf Dauer angelegte Form kommunaler Zusammenarbeit, mit der eine jederzeitige, voraussetzungslose Möglichkeit des Ausscheidens von Verbandsmitgliedern nicht vereinbar wäre.

So zuletzt OVG Münster, Urt. v. 06.12.2011, 15 A 1544/11, amtl. Umdruck, S. 18.

Dennoch bestehen Möglichkeiten, die Mitgliedschaft in einem Zweckverband zu beenden.

I. Ordentliche Kündigung

Bislang war umstritten, ob eine ordentliche Kündigung einer Zweckverbandsmitgliedschaft überhaupt zulässig ist. Das Oberverwaltungsgericht Münster hat in seiner Ihnen bekannten Entscheidung zur Gemeinde Altenberge vom 06.12.2011 klargestellt, dass die Mitglieder eines Zweckverbands durchaus befugt sind, in ihrer Zweckverbandsatzung eine Regelung vorzusehen, nach der das Ausscheiden eines Verbandsmitglieds durch einseitige Erklärung ermöglicht wird mit der Folge, dass der nach § 9 Abs. 2 Satz

1 GkG erforderliche satzungsändernde Beschluss der Verbandsversammlung die Änderung im Mitgliederbestand nicht selbst herbeiführt, sondern nur noch nachzeichnet.

OVG Münster, a. a. O., S. 16.

Das Bestehen eines ordentlichen Kündigungsrechts setzt aber voraus, dass die ordentliche Kündigung in der Satzung des Zweckverbands geregelt ist. In dem der Entscheidung des OVG Münster zugrunde liegenden Sachverhalt war es beispielsweise so, dass die Satzung eine Regelung mit folgendem Wortlaut enthielt:

„Mitglieder können durch Abgabe einer schriftlichen Erklärung gegenüber der Verbandsversammlung aus dem Zweckverband ausscheiden. Die Mitgliedschaft endet nicht vor Ablauf von zwei Haushaltsjahren, die dem Zugang dieser Erklärung folgen, jedoch zum Ende des Semesters.“

Das OVG hat festgehalten, dass eine entsprechende Regelung eines ordentlichen Kündigungsrechts als fakultativer Inhalt einer Zweckverbandssatzung gem. § 9 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 GkG zulässig und auch mit § 20 Abs. 1 Satz 1 GkG vereinbar ist.

OVG Münster, a.a.O., S. 15.

Die Satzung des Zweckverbands Musikschule Coesfeld enthält keine ausdrückliche Regelung eines Kündigungsrechts. Dem Vermerk des Dezernats III des Kreises Coesfeld vom 26.01.2012 entnehmen wir, dass eine entsprechende Regelung zwar für die ursprünglich ebenfalls an einen Beitritt interessierte Gemeinde Gescher vorgesehen war, im weiteren Verfahren zur Ausarbeitung der Verbandssatzung jedoch dann nicht weiter verfolgt wurde.

Allerdings sieht die Satzung des Zweckverbands in § 8 Abs. 2 vor, dass Beschlüsse über „das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern“ einer Mehrheit von mehr als der Hälfte der satzungsmäßigen Mitglieder bedürfen. Demnach ist das Ausscheiden einzelner Verbandsmitglieder in der Satzung durchaus angelegt. Allerdings kann diese Regelung nicht so verstanden werden, dass sie einem Mitglied das Recht einräumt, durch einseitige Erklärung aus dem Zweckverband auszuschneiden. Vielmehr regelt § 8 Abs. 2 der Verbandssatzung lediglich eine Abweichung von § 20 Abs. 1 Satz 1 GkG. Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 GkG bedürfen Änderungen der Verbandssatzung, insbesondere der Beitritt und das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern, falls die Zweckverbandssatzung nichts anderes bestimmt, einer Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmzahl der Verbandsversammlung. Für den Regelfall sieht das GkG demnach vor, dass ein Ausscheiden von Zweckverbandsmitgliedern durch Beschluss der Verbandsversammlung erfolgen kann, wobei eine Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmzahl erforderlich ist. § 20 Abs. 1 Satz 1 GkG räumt jedoch die Möglichkeit ein, in der Satzung eine abweichende Regelung zu treffen. Von dieser Möglichkeit hat der Zweckverband Musikschule Coesfeld in § 8 Abs. 2 seiner Satzung Gebrauch gemacht und festgelegt, dass Beschlüsse über das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern einer Mehrheit von (lediglich) mehr als der Hälfte der satzungsmäßigen Mitglieder bedürfen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass ein ordentliches Kündigungsrecht im Sinne einer Möglichkeit, durch einseitige Erklärung aus dem Zweckverband auszuschneiden, in der Satzung für den Zweckverband Musikschule Coesfeld nicht vorgesehen ist. Soweit die Satzung in § 8 Abs. 2 eine Regelung zum Ausscheiden von Verbandsmitgliedern trifft, ist lediglich die Möglichkeit geregelt, durch Beschluss der Verbandsversammlung mit mehr als der Hälfte der satzungsmäßigen Stimmen das Ausscheiden eines Mitglieds zu beschließen. Da die Gemeinde Rosendahl in der Verbandsversammlung lediglich über vier Stimmen verfügt, könnte sie aus eigener Initiative keine entsprechende Beschlussfassung herbeiführen. Ein Ausscheiden durch Beschluss der Verbandsversamm-

lung ist nur möglich, wenn es der Gemeinde Rosendahl gelingt, hierfür eine Mehrheit von acht Stimmen zusammenzubringen. Das kommt nicht in Betracht, wenn die Gemeinden Coesfeld oder Billerbeck den Wunsch der Gemeinde Rosendahl, aus dem Zweckverband auszuscheiden, nicht unterstützen.

II. Außerordentliche Kündigung

Bislang war in der rechtswissenschaftlichen Literatur zum Zweckverbandsrecht ebenfalls umstritten, ob nach nordrhein-westfälischem Gemeindeverbandsrecht eine außerordentliche Kündigung (Kündigung aus wichtigem Grund) der Mitgliedschaft in einem Zweckverband in Betracht kommt. Das Oberverwaltungsgericht Münster hat mit seinem Urteil vom 06.12.2011 auch in dieser Frage eine Klärung herbeigeführt. Nach der geltenden Rechtsprechung des Gerichts ist eine außerordentliche Kündigung der Zweckverbandsmitgliedschaft nach nordrhein-westfälischem Recht zulässig. Das OVG hat festgehalten, dass ein einseitiges Austrittsrecht aus wichtigem Grunde, wie es teilweise in den Gemeindeverbandsgesetzen anderer Bundesländer normiert ist, auch für den Zweckverband nach nordrhein-westfälischem Landesrecht gilt und aus dem auch im öffentlichen Recht anzuwendenden Grundsatz von Treu und Glauben folgt.

Der Austritt aus wichtigem Grund (außerordentliche Kündigung) ist nach der Rechtsprechung des OVG Münster jedoch nur zulässig, wenn der weitere Verbleib in dem Zweckverband zu nicht vorhersehbaren unzumutbaren Folgen für ein Mitglied führt. Es handele sich insoweit um „eine auf ganz besonders gelagerte Fallgestaltungen beschränkte (weitere) Möglichkeit des einseitigen Ausscheidens eines Verbandsmitglieds, ohne dass ein Mehrheitsbeschluss in der Versammlung erforderlich wäre“.

OVG Münster, a.a.O., S. 17/18.

Das Gericht hatte in der zitierten Entscheidung keine Veranlassung, die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Ausscheiden aus wichtigem Grund näher zu vertiefen. Fest steht jedoch, dass das Mitglied für eine Kündigung aus wichtigem Grund darlegen muss, dass die Mitgliedschaft unzumutbare Folgen mit sich bringt, die im Zeitpunkt des Beitritts zu dem Zweckverband nicht vorhersehbar waren.

Vor diesem Hintergrund käme ein Ausscheiden aus dem Zweckverband Musikschule Coesfeld aus wichtigem Grund in Betracht, wenn die Gemeinde Rosendahl darlegen könnte, dass der Verbleib im Zweckverband unzumutbar ist. Da die Verbandsmitgliedschaft, wie auch das OVG Münster in der zitierten Entscheidung betont hat, eine grundsätzlich auf Dauer angelegte Form kommunaler Zusammenarbeit darstellt, sind an die Darlegung der Unzumutbarkeit hohe Maßstäbe anzulegen sein. In Anlehnung an die für privatrechtliche Dauerschuldverhältnisse entwickelten Grundsätze über die außerordentliche Kündigung ist davon auszugehen, dass die ausnahmsweise Aufkündigung der Mitgliedschaft aus wichtigem Grund nur dann gerechtfertigt ist, wenn das Einzelinteresse des austrittswilligen Mitglieds unter Beachtung des Interesses an einer Dauererledigung der vom Zweckverband übernommenen Aufgaben mehr Gewicht hat als die Pflicht zur Verbandstreue.

Das Verwaltungsgericht Ansbach hat beispielsweise in einer Entscheidung, bei der ein Zweckverbandsmitglied die außerordentliche finanzielle Belastung durch die Zweckverbandsumlage als wichtigen Grund angeführt hatte, entschieden, dass eine Zweckverbandsumlage in einer Größenordnung von etwa 0,41 % des Verwaltungshaushalts der Gemeinde noch keine Existenzgefährdung zu erkennen gebe. Das gelte auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Gemeinde ihren Haushalt nur mit Mühe decken und eine Zuführung zum Vermögenshaushalt nicht durchführen konnte, freiwillige Leistungen an kulturelle Einrichtungen reduzieren musste und seitens der Kommunalaufsicht im Haushaltsgenehmigungsverfahren dazu angehalten worden war, einen strikten Sparkurs beizubehalten. Insoweit befinde sich die Gemeinde nicht in einer be-

sonderen Ausnahmesituation, sondern in einer Situation, in der sich zahlreiche Kommunen befänden.

So VG Ansbach, Urt. v. 07.07.2005, AN 4 K 05.00349, Juris Rn. 26, 27.

Das VG Gießen hat die Unzumutbarkeit derart definiert, dass eine Situation vorliegen müsse, in der für das Mitglied eines Zweckverbands unter Abwägung der Interessen des Verbands und der übrigen Mitglieder die Bindung an den Zweckverband zu einem „mit Recht und Gerechtigkeit schlechterdings unvereinbaren Ergebnis“ führen müsse. Eine Lösung vom Verband sei nur gerechtfertigt, wenn Änderungen in der Sphäre des einzelnen Mitglieds vorlägen und dadurch seine Existenz oder seine Aufgabenerfüllung gefährdet würde und alle Möglichkeiten des Interessenausgleichs, insbesondere über die Verbandsversammlung, ausgeschöpft seien.

So VG Gießen, Urt. v. 03.09.2004, 8 E 3701/02, Juris Rn. 28.

Nicht anerkannt hat die Rechtsprechung in diesem Zusammenhang das Argument, ein Verbandsmitglied könne Dienstleistungen des Zweckverbands finanziell erheblich günstiger selbst erbringen.

Vgl. dazu VG Gießen, a.a.O., Rn. 35; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 20.03.1989, 1 S 247/87, Juris Rn. 26.

Der VGH Baden-Württemberg hat in diesem Zusammenhang auch einen Vergleich der Kosten mit den Kosten anderer Zweckverbände mit gleicher Aufgabenstellung vorgenommen. Ein entsprechender Vergleich würde hinsichtlich des Zweckverbands Musikschule Coesfeld, wie wir der uns übersandten Power-Point-Präsentation der Verbandsvorsteherin entnehmen, vermutlich ergeben, dass die Kostenbelastung nicht ungewöhnlich hoch ist.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich die für eine außerordentliche Kündigung erforderliche Unzumutbarkeit der weiteren Mitgliedschaft im Zweckverband nur darlegen lässt, wenn es in der Sphäre der Gemeinde Rosendahl zu bisher unvorhersehbaren Veränderungen gekommen ist, die eine weitere Mitgliedschaft unzumutbar erscheinen lassen, insbesondere weil die Gemeinde wegen der Verbandsumlage eine bedrohliche Gefährdung ihres Haushalts erleidet, ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen könnte bzw. in ihrer Existenz gefährdet wäre. Eine derartige Belastung kann die Gemeinde Rosendahl derzeit wohl nicht darlegen. Der Anteil der Umlage am Gesamthaushalt der Gemeinde Rosendahl beträgt nach Ihrer Auskunft etwa 0,2 %. Allein aus dieser geringfügigen (Mehr-)Belastung ließe sich noch keine Unzumutbarkeit ableiten. Zudem konnte das Haushaltssicherungskonzept der Gemeinde Rosendahl auch ohne die gewünschten weiteren Einsparungen im Musikschulbereich genehmigt werden. Der Haushaltsausgleich kann in absehbarer Zeit erreicht werden. In der Abwägung mit den Interessen des Verbands und der weiteren Verbandsmitglieder wäre zudem zu berücksichtigen, dass die Gemeinde nach dem Umlageschlüssel tatsächlich nur für die Aufwendungen aufkommen muss, die auf die aus ihrem Gemeindegebiet stammenden Schüler entfallen. Das spricht eher für eine Zumutbarkeit des weiteren Verbleibs im Zweckverband. Dagegen könnte allerdings sprechen, dass offenbar nicht alle Einsparungen gleichmäßig zugunsten der Mitgliedskommunen wirken, sondern Coesfeld hiervon überproportional profitiert hat. Ob dies auch in Zukunft noch gilt und in welchem Umfang insoweit eine Schlechterstellung der Gemeinde Rosendahl zu verzeichnen ist, können wir den uns vorliegenden Unterlagen nicht entnehmen. Für eine Unzumutbarkeit der Mitgliedschaft könnte auch sprechen, wenn der Zweckverband sich weigert, zumindest die erforderlichen und möglichen Anstrengungen zu unternehmen, um Einsparungen zu realisieren.

Nach unserem bisherigen Erkenntnisstand ist davon auszugehen, dass sich eine Unzumutbarkeit der weiteren Mitgliedschaft angesichts der hohen Hürden, die die Rechtsprechung insoweit formuliert hat, derzeit wohl nicht darlegen lässt.

III. Anforderungen an eine außerordentliche Kündigung

Sollte die Unzumutbarkeit der weiteren Mitgliedschaft als Voraussetzung für eine außerordentliche Kündigung doch darzulegen sein oder sollten entsprechende Umstände später eintreten, müsste die Kündigung in Anlehnung an § 314 BGB innerhalb einer angemessenen Frist erklärt werden, nachdem die Gemeinde Rosendahl von dem Kündigungsgrund Kenntnis erlangt. Als angemessene Frist dürfte noch ein Zeitraum gelten, der erforderlich ist, um die rechtliche Situation extern prüfen zu lassen. Die Kündigung müsste dann aber alsbald erklärt werden.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass vor einer gerichtlichen Auseinandersetzung über die Wirksamkeit der außerordentlichen Kündigung zunächst ein Schlichtungsverfahren gem. § 30 GkG durchgeführt werden müsste. Das OVG Münster hat in der oben zitierten Entscheidung festgehalten, dass bei Nichtdurchführung des Schlichtungsverfahrens das Rechtsschutzbedürfnis für eine verwaltungsgerichtliche Klage fehlen kann

OVG Münster, a.a.O., S. 8 - 10.

Die Schlichtung erfordert eine Anrufung der Aufsichtsbehörde durch die Parteien, wobei der Aufsichtsbehörde nicht lediglich eine Rechtsfrage mit der Bitte um quasi-gutachterliche Stellungnahme vorzulegen ist, sondern der gesamte Streitstoff einschließlich der streitauslösenden Ursachen und der damit einhergehenden widerstreitenden Interessen unterbreitet werden muss. Die Aufsichtsbehörde muss dann die hinter den Streitigkeiten und den von den Beteiligten eingenommenen Rechtspositionen stehenden Interessen und Ursachen der Meinungsverschiedenheiten in den Blick nehmen, bewerten und einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen anregen. Sie kann entweder eine Kompromisslösung vorschlagen oder auch die eine oder andere Rechtsposition verdeutlichen und argumentativ unterstützen.

OVG Münster, a.a.O., Seite 8/9.

Sollte eine entsprechende Schlichtung scheitern, wäre entweder der Zweckverband berechtigt, eine Feststellungsklage dahingehend zu erheben, dass der Fortbestand der Mitgliedschaft der Gemeinde Rosendahl im Zweckverband festgestellt wird, oder aber die Gemeinde Rosendahl könnte eine Feststellungsklage erheben, wenn der Zweckverband die Wirksamkeit ihrer Kündigung negiert und demnach die Gemeinde bei Gericht beantragen müsste, festzustellen, dass die außerordentliche Kündigung wirksam ist.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Wittmann
Rechtsanwältin