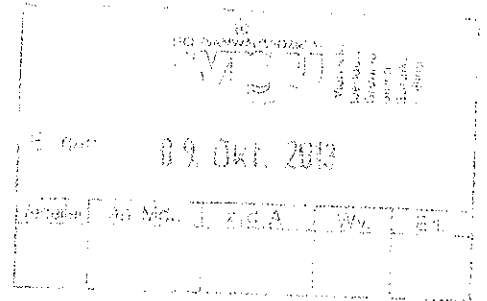


VERWALTUNGSGERICHT
SCHWERIN

Aktenzeichen:
1 A 38/10



IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

In dem Verwaltungsstreitverfahren

[REDACTED]

Proz.-Bev.:

[REDACTED]

[REDACTED]

- Klägerin -

gegen

[REDACTED]

Proz.-Bev.:

[REDACTED]

- Beklagter -

wegen
Kommunalrecht

hat die 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Schwerin aufgrund der mündlichen Verhandlung vom

30. August 2013

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Skeries,
die Richterin am Verwaltungsgericht Tiemann und
den Richter am Verwaltungsgericht Röh
sowie die ehrenamtliche Richterin Frau Benkenstein
und den ehrenamtlichen Richter Herr Assmann

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand:

Die Klägerin begehrt im Hinblick auf den von ihr angestrebten Teilaustritt eine Änderung der Verbandssatzung des Beklagten.

Bei dem Beklagten handelt es sich um einen Zweckverband, der u.a. die Aufgabe der Schmutzwasserableitung und Schmutzwasserbehandlung im Verbandsgebiet wahrnimmt. Die Klägerin ist Mitglied des Beklagten, dem sie neben der Aufgabe der Trinkwasserversorgung auch die der Schmutzwasserentsorgung übertrug. Ziel der Klägerin ist es, letzte-

re Aufgabe in eigene Zuständigkeit zurück zu übernehmen, um das Konzept einer vollbiologischen dezentralen Lösung umzusetzen.

Auf ihrer 41. Sitzung am 29.01.2009 fasste die Gemeindevertretung der Klägerin mit fünf „Ja-“ gegen vier „Nein-“ Stimmen den Beschluss, auf der Grundlage des § 14 Abs. 2 Satz 1 der Verbandssatzung vom 14.10.2008 und in Anlehnung an § 163 Abs. 1 der Kommunalverfassung M-V aus dem Zweckverband - Bereich Abwasserableitung und -behandlung - auszutreten und die dem Beklagten übertragene Ausgabe der Abwasserableitung und -behandlung in die Zuständigkeit der Gemeinde zurück zu übernehmen. Der Austritt erfolge (fristgemäß) zum Schluss des Geschäftsjahres 2010. Die Bürgermeisterin werde beauftragt, umgehend den Austrittsantrag bei der Verbandsversammlung des Beklagten zu stellen. Zur Regelung der Einzelheiten des Austritts erfolge der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Auseinandersetzungsvereinbarung.

Mit Schreiben vom 12.02.2009 übersandte das Amt Ludwigslust-Land dem Beklagten den Auszug aus der Niederschrift über die Beschlussfassung verbunden mit dem Hinweis, dass die Gemeindevertretung der Klägerin den Austritt aus dem Beklagten für den Teilbereich Abwasser zum Schluss des Geschäftsjahres 2010 beschlossen habe. Im Niederschriftsauszug war auf einem gesonderten Blatt eine „Begründung der Gemeinde für den Beschluss“ beigefügt. Dieses Blatt lag den Gemeindevertretern bei der Beschlussfassung nicht vor, sondern war im Nachgang zur Beschlussfassung von der Klägerin erstellt worden. Darin heißt es, dass die Gemeinde kein Vertrauen mehr in den Geschäftsvorstand des Beklagten habe. Die Bürger hätten sich mehrheitlich für eine dezentrale Abwasserentsorgung in der Gemeinde ausgesprochen. Der Umgang des Beklagten mit den anhängigen Gerichtsverfahren habe Kosten verursacht, die in dieser Höhe vielleicht vermeidbar gewesen wären. Es werde nicht im Sinne der Bürger gehandelt. Trotz Aufforderung der Vertreter der Gemeinde in der Verbandsversammlung, keine größeren Investitionen zu planen, bevor der Haushalt des Beklagten konsolidiert sei, seien mit dem Haushalt für 2009 weitere Investitionen geplant worden. Wie aus dem Jahresabschlussbericht 2007 hervorgehe, betrage die Eigenkapitalquote nur noch 0,4% (2002 = 48,8%), eine Nachkalkulation habe eine Kostenunterdeckung im Abwasserbereich von 469.000 € ergeben. Beiträge und Gebühren seien dennoch gesenkt worden. Auch aus ökologischer Sicht (kleiner Wasserkreislauf – Ressourcenschonung) halte man es für geboten, dass die Gemeinde künftig eigenverantwortlich die Abwasserbeseitigungspflicht übernehme und damit die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung wieder selbst ausübe.

In der Verbandsversammlung des Beklagten vom 25. Mai 2009 wurde das Anliegen der Klägerin einschließlich dafür geltend gemachter Gründe ausweislich des Protokolls ausführlich erörtert (Top 11). Mit 28 Stimmen gegen 8 Stimmen bei 22 Enthaltungen lehnte die Verbandsversammlung den Beschluss ab, die Gründe der Klägerin für den Austritt aus dem Beklagten als wichtige Gründe gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 der Verbandssatzung anzusehen und in Austrittsverhandlungen mit der Gemeinde einzutreten.

In der Sitzung der Verbandsversammlung vom 11.01.2010 wurde erneut über Anträge der Klägerin beraten und abgestimmt, die das Austrittsbegehren zum Gegenstand hatten (dem Gericht allerdings nicht im Wortlaut vorliegend). In einem ersten Antrag soll es im Wesentlichen darum gegangen sein, eine Satzungsänderung herbeizuführen, bevor es einen Auseinandersetzungsvertrag gibt. Dieser Antrag wurde mit 50 „Nein-“, gegen 4 „Ja-“ Stimmen bei 6 Enthaltungen abgelehnt. Im zweiten Antrag, der als Tischvorlage zu Beginn der Sitzung ausgehändigt worden war, begehrte die Klägerin, dem Beklagten die Aufgabe der Abwasserentsorgung und -behandlung für die austrittswillige Gemeinde zu entziehen (ein entsprechender Gemeindevertreterbeschluss war auf der Sitzung vom 29.12.2009 ergangen). Auch dieser Antrag wurde mehrheitlich abgelehnt.

Am 12.01.2010 hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.

Die Klage sei zulässig, insbesondere weder verfristet noch verwirkt. Eine Klagefrist von zwei Wochen, wie sie der Beklagte annehme, gebe es nicht.

Die Klage sei auch begründet. Sie, die Klägerin, habe ein eigenes vernünftiges Konzept zur Schmutzwasserbehandlung, nämlich das Konzept einer vollbiologischen dezentralen Lösung nach dem Vorbild der Gemeinde Aventshausen in Niedersachsen. Das Konzept sehe im Wesentlichen vor, vorhandene Hauskläranlagen bei guter Bausubstanz durch Einbau sogenannter Nachrüstsätze zur vollbiologischen Abwasserreinigung zu erhalten und Kleinkläranlagen anstelle der alten gleichfalls mit vollbiologischer Reinigungsleistung neu zu bauen. Vernünftige fachtechnische Einwände gegen das Konzept bestünden nicht. Das eigene Konzept sei auch wesentlich wirtschaftlicher als das Konzept des Beklagten. So komme eine inzwischen erstellte Kostenvergleichsrechnung zu dem Ergebnis, dass die Kosten des eigenen Konzepts nur gut 50 % des zentralen Konzepts der Beklagten betrügen.

* Die Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern sehe in der gesetzlichen Regelung nicht das Vorliegen eines wichtigen Grundes als Austrittsvoraussetzung vor. § 14 Abs. 2

der Verbandssatzung entspreche mithin nicht der gesetzlichen Regelung und sei deshalb unwirksam. In den ursprünglichen Verbandssatzungen sei das Vorliegen eines wichtigen Grundes als Austrittsvoraussetzung nicht enthalten gewesen und erstmals durch die Satzung vom 14.10.2008 eingeführt worden. Diese gewichtige Satzungsänderung sei jedoch allein durch die Verbandsversammlung des Beklagten beschlossen worden und nicht durch die Gemeindevertretungen. Die Regelung greife aber in die Rechte der Mitglieder ein und hätte deshalb durch alle Mitgliedsgemeinden bestätigt werden müssen, da der der Verbandsbildung zugrunde liegende Konsensualvertrag habe verändert werden sollen. So wie dieser Vertrag nur mit Zustimmung der Gemeindevertretungen habe abgeschlossen werden können, könne er auch nur auf diesem Wege geändert werden. Zur Unwirksamkeit der Satzung werde im Übrigen auf das Urteil des VG Schwerin im Verfahren 8 A 720/06 verwiesen. Da es in Mecklenburg-Vorpommern ein gesetzlich verankertes Austrittsrecht gebe, könne der bisher ergangenen Rechtsprechung zur außerordentlichen Kündigung eines Verbandsmitglieds hier keine Geltung zukommen.

Selbst wenn man aber die Regelung des wichtigen Grundes in der Verbandssatzung für wirksam erachten sollte, liege ein solcher Grund vor. Sie, die Klägerin, habe die weitaus vernünftigeren und wirtschaftlicheren Lösung zur Hand, nämlich Abwasser biologisch dort zu reinigen, wo es anfalle.

Die Klägerin beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, über die Verbandsversammlung die Änderung der Verbandssatzung wegen des dem Beklagten angezeigten Austrittsbeschlusses Nr. 238 – 41 – 09 der Klägerin vom 29.01.2009 herbeizuführen.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er ist der Auffassung, dass die Klage unter mehreren Aspekten bereits unzulässig sei. So sei die Klage schon verfristet. Zwar bestehe für die vorliegende Organstreitigkeit keine konkrete Klagefrist. Jedoch ergäben sich die Anforderungen an die Einhaltung einer Klagefrist aus allgemeinen Rechtsgedanken. Wenn das im gleichen Sachzusammenhang bestehende Beanstandungsrecht gemäß §§ 154 i.V.m. 33 Abs. 2 KV M-V befristet sei, müsse dieses für den Organstreit über die Rechtmäßigkeit eines Verbandsversamm-

lungsbeschlusses ebenfalls gelten. Dementsprechend müsse auch eine Klage im vorliegenden Verfahren innerhalb einer Zwei-Wochen-Frist eingereicht werden.

Darüber hinaus fehle der Klägerin das Rechtsschutzbedürfnis. Die Klägerin habe sie am 29.12.2009 beschlossen, dem Beklagten die ihm gemäß § 40 LWaG übertragene Aufgabe der Abwasserbeseitigungspflicht mit Wirkung ab dem 01.01.2011 zu entziehen. Sie gebe damit zu erkennen, dass sie der Auffassung sei, ihre Ziele anderweitig erreichen zu können und es einer Beanstandung des angegriffenen (ersten) Beschlusses des Beklagten nicht mehr bedürfe. Weiter habe die Klägerin entgegen den ihr auch § 163 Abs. 1 Satz 1 KV M-V resultierenden Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch keine Überlegungen angestellt, wie die zurück zu übertragende Aufgabe in Zukunft erledigt werden solle und ob es zu Mehr- oder Mindereinnahmen für die Gemeinde komme. Es sei aber Sache der Klägerin, die Voraussetzungen für einen wirksamen Austritt zu schaffen. Erst dann könne der Beklagte wirksam über das Begehren der Klägerin entscheiden.

Die Klage sei auch unbegründet. So sei schon nicht die im Austrittsbeschluss der Klägerin benannte die Abwasserableitung und -behandlung, sondern lediglich die Schmutzwasserableitung und -behandlung auf den Beklagten übertragen.

Im Übrigen lägen die Voraussetzungen für einen Austritt nicht vor. Die Klägerin hätte mit dem Beschluss über einen Austritt wegen der Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze und wegen der mit dem Austritt gegebenenfalls verbundenen Mehr- oder Mindereinnahmen Überlegungen darüber treffen müssen, ob und wie die bisher dem Beklagten übertragene Aufgabe in Zukunft wahrgenommen werden solle. Dies sei vor allem bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben von zentraler Bedeutung, da die Klägerin mit dem Austritt aus dem Beklagten wieder selbst verpflichtet sein werde. Bei der Unteren Wasserbehörde sei bis zu diesem Zeitpunkt kein vollständiges Konzept über die Aufgabenerfüllung der Klägerin zur Schmutzwasserbeseitigung vorgelegt worden. Das zwischenzeitlich vorgelegte Abwasserbeseitigungskonzept sei erst seit Anfang des Jahres 2011 bekannt. Gleiches gelte für die „LAWA“-Kostenvergleichsrechnung. Im Übrigen sei das Abwasserkonzept der Klägerin auch grob fehlerhaft (wird näher aufgeführt). Soweit die Klägerin auf die Verhältnisse in den Gemeinden Muchow und Göhlen verweise, seien die jeweiligen Ortslagen nicht miteinander vergleichbar. Es fielen dort nämlich jeweils ganz andere Schmutzwassermengen an als in der relativ dicht besiedelten Ortslage der Klägerin.

Ebenfalls fehle es dem Austrittsbegehren an den rechtlichen Voraussetzungen im Sinne der Verbandssatzung des Beklagten. In § 14 Abs. 2 der Verbandssatzung sei vorgese-

hen, dass die Kündigung der Zweckverbandsmitgliedschaft lediglich aus wichtigem Grund erfolgen könne. § 14 Abs. 2 der Verbandssatzung verstoße auch nicht gegen höherrangiges Recht. Gemäß § 152 Abs. 3 Nr. 9 KV M-V habe eine Verbandssatzung Regelungen über Beitritt und Ausscheiden von Verbandsmitgliedern zu treffen. Der Zweckverband solle durch den Austritt von Mitgliedern nicht derart geschwächt werden, dass die verbleibenden Mitglieder die übertragenen Aufgaben durch den Zweckverband nicht mehr selbst erledigen könnten. Bei den Aufgaben der Trinkwasserversorgung und Schmutzwasserbeseitigung handele es sich um wichtige Aufgaben, die der Gesundheit und Versorgung der Bevölkerung dienten. Es müsse sichergestellt werden, dass diese Aufgaben ordnungsgemäß und verlässlich auf Dauer erfüllt werden könnten. Aus diesem Grunde könne nicht hingenommen werden, dass aus Interessen von kleineren Gruppen oder Einzelnen die Ver- und Entsorgung mit Trinkwasser und Schmutzwasser gefährdet werden. Darüber hinaus müsse sichergestellt werden, dass die Belastungen für den Einzelnen tragbar bleiben, ohne die Ver- und Entsorgung zu gefährden.

Bei dem Begriff des wichtigen Grundes gemäß § 14 Abs. 2 der Verbandssatzung handele es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher der Auslegung zugänglich sei. Bei einem wichtigen Grund im Sinne der Norm könne es sich nur um einen solchen Grund handeln, der befürchten lasse, dass die Aufgabenerfüllung durch den Beklagten dauerhaft nicht mehr als sichergestellt angesehen werden könne. Solcherlei Gründe seien aber nicht dargetan. Die Klägerin habe bei ihrem Antrag an die Verbandsversammlung des Beklagten elf Gründe für den Austritt aufgeführt. Diese von der Klägerin dargelegten Gründe würden - was im Einzelnen näher ausgeführt wird - keine wichtigen Gründe im Sinne der Verbandssatzung darstellen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der enden Gerichtsakte sowie die vom Kläger und Beklagten eingereichten Unterlagen (jeweils 1 Hefter) Bezug genommen. Des Weiteren wird auf die Gerichtsakten der beiden Eilverfahren 1 B 162/11 und 1 B 183/11 verwiesen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage bleibt ohne Erfolg. Der Klägerin steht kein Anspruch auf Herbeiführung der Änderung der Verbandssatzung in Hinblick auf den von ihr angezeigten Austrittsbeschluss vom 29.01.2009 zu.

I.

Zwar greifen die vom Beklagten vorgebrachten Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klage nicht.

Der von der Klägerin begehrte Austritt aus dem Beklagten vollzieht sich gemäß § 163 Abs. 1 KV M-V in zwei Schritten. Zunächst ist für den Austritt aus einem Zweckverband ein Beschluss der Vertretungskörperschaft der Gemeinde erforderlich, § 163 Abs. 1 Satz 1 KV M-V. Nach Anzeige dieses Beschlusses beim Verbandsvorsteher hat dann die Versammlung unverzüglich über die Änderung der Verbandssatzung zu beschließen, § 163 Abs. 1 Satz 2 KV M-V. Der von der Klägerin begehrte Austritt setzt dementsprechend (im zweiten Schritt) eine sein Ausscheiden ermöglichende Satzungsänderung (Änderung des Verbandsmitgliederbestandes gemäß § 152 Abs. 3 Nr. 3 KV M-V) voraus. Da das dahingehende klägerische Begehren mithin nicht auf Erlass eines Verwaltungsaktes abzielt, ist die allgemeine Leistungsklage die statthafte Klageart.

Nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung setzt die Zulässigkeit einer allgemeinen Leistungsklage - ebenso wie etwa bei der Verpflichtungsklage - zur Ausschaltung sog. Popularklagen eine Klagebefugnis entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO voraus (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Mai 1996 - 1 C 10/95 -, BVerwGE 101, 157). Diese ergibt sich hier daraus, dass der Klägerin möglicherweise ein Anspruch auf eine ihr Ausscheiden ermöglichende Satzungsänderung zusteht (vgl. von Mutius in Kommentar zur Kommunalverfassung Mecklenburg -Vorpommern, Band II, § 163 Rn. 1.3). Die Klägerin beruft sich mithin auf eine Rechtsposition, die das Gesetz ihr in ihrer Eigenschaft als Gemeinde einräumt, die Mitglied eines Zweckverbandes ist.

Die Klage ist auch rechtzeitig erhoben worden. Für das Kommunalstreitverfahren ergeben sich Anforderungen an die Einhaltung einer Klagefrist allenfalls aus allgemeinen Rechtsgedanken. Entgegen der Ansicht des Beklagten dürfte sich hier die Anlehnung an §§ 154 Abs. 1 i.V.m. 33 KV M-V verbieten. Das dort geregelte Widerspruchs- und Beanstandungsrecht des Verbandsvorstehers dient ausschließlich der verbandsinternen Kontrolle der Verbandsbeschlüsse. Die Regelungen dienen jedoch ersichtlich nicht dem (zusätzlichen) Zweck, den nach Art. 19 Abs. 4 GG eingeräumten Rechtsschutz der austrittswilligen Gemeinde entsprechend zu beschränken. Eine solche Beschränkung hätte schon wegen der extrem kurzen Frist einer ausdrücklichen (landes-)gesetzlichen Regelung bedurft. Schließlich ergeben sich angesichts des Geschehens- und Zeitablaufs auch für eine

Verwirkung des Klagerechts keine Anhaltspunkte. Vielmehr war zwischen den Beteiligten durchgängig der begehrte Austritt im Streite.

Auch soweit der Beklagte davon ausgeht, dass der Klägerin kein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite steht, vermag die Kammer dem nicht zu folgen. Die Argumentation des Beklagten zielt darauf ab, dass die Klägerin mit ihrem (weiteren) Beschlusse vom 29.12.2009, dem Beklagten die ihm gemäß § 40 LWaG M-V übertragene Aufgabe der Abwasserbeseitigungspflicht mit Wirkung zum 01.01.2011 zu entziehen, zu erkennen gegeben habe, dass sie ihr Ziel anders erreichen könne und es dafür einer gerichtlichen Beanstandung des (ersten) Beschlusses des Beklagten nicht mehr bedürfe. Allein der Umstand, dass die Klägerin auch mögliche andere Wege, sich vom Zweckverband zu lösen, in Betracht zieht, lässt ihr Rechtsschutzbedürfnis an der vorliegenden Klage nicht entfallen. Vielmehr ergibt sich aus dem Protokoll der Sitzung der Verbandsversammlung am 11.01.2010, in der das entsprechende Begehren als Tischvorlage eingebracht wurde, dass die neueren gemeindlichen Beschlüsse lediglich gefasst wurden, weil über den begehrten Austritt selbst nicht im Sinne der Klägerin entschieden worden ist.

Weiter geht der Beklagte davon aus, dass es der Klägerin auch an einem Rechtsschutzbedürfnis mangle, weil sie entgegen den ihr aus § 163 Abs. 1 Satz 1 KV M-V resultierenden Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch keine Überlegungen angestellt habe, wie die zurück zu übertragende Aufgabe in Zukunft erledigt werden solle. Unabhängig von der Frage, ob die Vorüberlegungen bzw. Vorplanungen getätigt worden sind und ob sie Gegenstand des Willensbildungsprozesses der Gemeindevertreter waren, lässt die vom Beklagten aufgegriffene Problematik, ob überhaupt ein gemeindlicher Beschluss vorliegt, der die Voraussetzungen des § 163 KV M-V erfüllt, jedenfalls nicht das klägerische Rechtsschutzbedürfnis entfallen. Diese Frage kann sich allenfalls im Rahmen der materiell-rechtlichen Prüfung stellen.

Die klagende Gemeinde ist auch prozessführungsbefugt. Nach ständiger Rechtsprechung des Obergerverwaltungsgerichts Greifswald besteht eine gesetzliche Prozessstandschaft des Amtes gemäß § 127 Abs. 1 Satz 6 KV M-V nur in den Fällen, die ihrerseits von § 127 Abs. 1 Satz 1 und 2 KV M-V erfasst werden, also dort, wo ein originär gemeindliches Verwaltungshandeln im Streit steht, für das die Gemeinde einen eigenen Verwaltungsapparat nicht soll vorhalten müssen (vgl. Urteil vom 20.10.2000 - 4 K 26/98 -, LKV 2001, 410, 411). Verfahren, in denen die Gemeinde - wie hier - einen Eingriff in ihr Selbstverwal-

tungsrecht geltend macht, fallen nicht darunter (vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 20.10.2000, - 4 K 26/98 -, a.a.O.), so dass auch die amtsangehörige Gemeinde, vertreten durch die Bürgermeisterin/den Bürgermeister, prozessführungsbefugt ist. Sie kann sich durch das Amt vertreten lassen, welches dann aber nicht in Prozessstandschaft für sie tätig wird (vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 01.11.2000 - 1 L 130/98 -, Juris Rn. 24); eine dahingehende Verpflichtung dürfte es nach dem Vorhergesagten aber nicht geben.

II.

Unabhängig davon bleibt die Klage jedenfalls in der Sache ohne Erfolg.

Materielle Rechtsgrundlage für das von der Klägerin verfolgte Begehren ist § 14 Abs. 2 Verbandssatzung ZkWAL (im Folgenden: VS ZkWAL) i.V.m. § 163 Abs. 1 Satz 2 KV M-V. § 14 Abs. 2 Satz 1 VS ZkWAL bestimmt seit Änderung der Satzung im Jahr 2008 (und auch in der derzeit geltenden Fassung vom 2. Februar 2011), dass jedes Verbandsmitglied die Mitgliedschaft aus wichtigem Grund unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr zum Schluss des Geschäftsjahres kündigen kann. Darüber hinaus kann jedes Verbandsmitglied dem Verband auch eine der Aufgaben Trinkwasserversorgung, Abwasserableitung und -behandlung unter Einhaltung der gleichen Frist entziehen, § 14 Abs. 2 Satz 2 VS ZkWAL.

1.

Entgegen der klägerischen Ansicht hat die Kammer keine Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit dieser Satzungsregelung.

Soweit die Klägerin die geänderte Verbandssatzung vom 14. Oktober Jahr 2008 (, auf die sie im Übrigen ausdrücklich ihren Austrittsbeschluss gestützt hat), die gerade hinsichtlich des Austritts von Mitgliedern die Ergänzung um das Erfordernis eines „wichtigen Grundes“ erfuhr, als unwirksam erachtet, weil diese Änderung ohne Beteiligung der Gemeindevertretungen beschlossen worden sei, vermag die Kammer dem nicht zu folgen.

Nach § 151 Abs. 2 KV M-V geht mit der Aufgabenübertragung auf den Zweckverband das Satzungsrecht der Verbandsmitglieder auf diesen über, soweit gesetzliche Vorschriften dies nicht ausschließen. Demgemäß werden nach § 152 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 4 Satz 1 KV M-V Änderungen der Verbandssatzung mit der Mehrheit aller Mitglieder der Verbandsversammlung beschlossen. Dies modifiziert § 152 Abs. 5 Satz 2 KV M-V für die be-

absichtliche Änderung der Regelungen u.a. über den Austritt nur dahingehend, dass es dazu einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Verbandsversammlung bedarf. Anhaltspunkte, an dem Vortrag des Beklagten zu zweifeln, dass die Änderungen der Verbandssatzung zum 14. Oktober 2008, die auch die Regelung über den Austritt von Mitgliedern betrafen, mit der erforderlichen Mehrheit beschlossen worden sind, werden von der Klägerin weder aufgezeigt noch sind sie sonst ersichtlich. Allein die von der Klägerin angenommene Tragweite der Satzungsänderung veranlasst nicht, diese unter weitere Bedingungen zu stellen; zumal bereits die von § 152 Abs. 5 KV M-V geforderten Mehrheitsverhältnisse die Bedeutung der Entscheidung spiegeln dürften. Soweit sich die Klägerin in diesem Zusammenhang auf eine Entscheidung des VG Dessau vom 8. April 1999 – A 1 K 945/96 – (LKV 2000, 219 ff.) beruft, ist schon der dortige Fall nicht mit dem hiesigen vergleichbar. Denn dort war schon streitig, welche Aufgaben (im Einzelnen) dem Verband durch öffentlich-rechtlichen Vertrag übertragen worden waren, was vorliegend zwischen den Beteiligten unstreitig ist.

Auch die 8. Kammer des Gerichts ist in ihrem Urteil im Verfahren 8 A 720/06 entgegen der Auffassung der Klägerin nicht zur Auffassung gelangt, dass die Verbandssatzung unwirksam sei. Die Kammer nimmt (lediglich) an, dass es an einer wirksamen Beitragssatzung mangle. Zweifel an der Wirksamkeit der Verbandssatzung werden demgegenüber nicht aufgezeigt (vgl. Urteilsdruck S. 14 unten).

Für den hier von der Klägerin beabsichtigten Teilaustritt bezüglich des Bereichs Schmutzwasserabfuhr und -behandlung sieht § 14 Abs. 2 Satz 2 VS ZkWAL die Möglichkeit der Aufgabenentziehung unter Einhaltung der Jahresfrist vor. Satz 2 der Regelung kann jedoch nur im Kontext mit dem Satz 1 des Absatzes 2 des § 14 VS ZkWAL gelesen werden. Dieser regelt die grundsätzliche Voraussetzung für den Austritt von Mitgliedern (vgl. insoweit die Überschrift der Norm). Nur ein wichtiger Grund berechtigt danach zur Kündigung. Satz 2 ergänzt die Vorschrift nach ihrem Sinn und Zweck allein dahingehend, dass eine Kündigung auch für Teilbereiche der übertragenen Aufgaben möglich ist. Wollte man dagegen eine Kündigung/den Teilentzug für Teilaufgaben ohne weitere Voraussetzungen zulassen, so könnten die Mitglieder in mehreren Teilschritten die übertragenen Aufgaben insgesamt entziehen, ohne dass es dafür – wie bei der Kündigung nach Satz 1 – eines wichtigen Grundes bedürfte. Ein solches Normverständnis scheidet aus.

§ 14 Abs. 2 VS ZkWaL verstößt auch nicht gegen höherrangiges Recht in Form der landesgesetzlichen Norm des § 163 Abs. 1 Satz 2 KV M-V. Entgegen der Ansicht der Klägerin stellt § 163 Abs. 1 Satz 2 KV M-V lediglich eine Verfahrensvorschrift dar, aus der sich aber die materiellen Voraussetzungen für eine (Teil-)Kündigung der Mitgliedschaft im Zweckverband nicht ergeben. Die Regelung sieht (lediglich) vor, dass die Verbandsversammlung über den Austritt in Form eines Antrages auf Änderung der Verbandssatzung beschließt. Entgegen der Ansicht der Klägerin regelt § 163 Abs. 1 Satz 2 KV M-V nicht schon weitergehend ein einseitiges Austrittsrecht der austrittswilligen Gemeinde. Ein solches Austrittsrecht ohne weitere Bedingungen widerspricht im Übrigen dem Grundsatz der Verbandstreue. Es greifen die Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Zweckverbandsrechts ein. Bei der Entscheidung nach § 162 Abs. 1 Satz 2 KV M-V ist deshalb zu berücksichtigen, dass die Aufgabenerfüllung durch den Zweckverband grundsätzlich auf Dauer angelegt ist. Da die Verbandsmitglieder ihm freiwillig beigetreten sind, unterliegen sie der Verbandstreue (von Mutius in Kommentar zur Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern, Band II., § 163 Rn. 1.1.2). Ein Automatismus, dass der Austrittsbeschluss der Gemeindevertretung stets voraussetzungslos zur Satzungsänderung führen muss, widerspricht dem öffentlichen Interesse an der Beständigkeit der Erfüllung der öffentlichen Gemeinschaftsaufgabe. Nichts anderes hatte der Normgeber vor Augen. So heißt es in der Gesetzesbegründung zur Neufassung des § 163 KV M-V: „Hierbei (gemeint ist die Entscheidung der Verbandsversammlung über den Austritt in Form einer Satzungsänderung) sind ggf. durch Satzung oder Gesetz gegebene Kündigungsrechte zu beachten, so dass die Ablehnung eines Austrittsantrages im Einzelfall rechtswidrig sein kann.“ (siehe LT-Drucks. 2/2358, S. 94). Dies verdeutlicht, dass der Normgesetzgeber eine „inhaltliche“ Entscheidung über das Austrittsgesuch erwartet.

2.

Die materiellen Voraussetzungen für den Teilaustritt der Klägerin aus dem Zweckverband gemäß § 14 Abs. 2 VS ZkWaL liegen nicht vor. Es fehlt bereits an einem wichtigen Grund.

Die Frage, ob ein wichtiger Grund zum Teilaustritt aus dem Zweckverband vorliegt, ist als Rechtsfrage der uneingeschränkten gerichtlichen Überprüfung zugänglich. Eine Definition des wichtigen Grundes im Rahmen des Austrittsrechts gemäß § 14 Abs. 2 VS ZkWaL fehlt. Die erforderliche Auslegung, welche Anforderungen an den wichtigen Grund (in diesem Normkontext) zu stellen sind, wird nicht unerheblich geprägt von der Art der durch den Zweckverband wahrgenommenen Aufgaben (vgl. auch VG Regensburg, Urteil vom

16.03.2005 - RN 3 K 04.00617 -, Juris Rn. 38). Hier werden vom Beklagten zwingende Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllt. Dem Aspekt der Verbandstreue ist daher ein größeres Gewicht beizumessen, als wenn es sich um eine freiwillige Aufgabenerfüllung handeln würde.

So hat denn auch die Kammer im Eilbeschluss vom 24. Mail 2011 im Verfahren 1 B 162/11 ausgeführt:

„Zur Frage, unter welchen Voraussetzungen das Vorliegen eines wichtigen Grundes im Sinne des § 14 Abs. 2 der Verbandssatzung angenommen werden kann, sind deshalb die in § 60 Abs. 1 VwVfG M-V verankerten Rechtsgrundsätze entsprechend heranzuziehen. Nach jenen der Vorschrift des 60 Abs.1 S.1 VwVfG M-V innewohnenden Rechtsgedanken besteht jedenfalls dann ein rechtlich anzuerkennendes Bedürfnis, sich aus einem Dauerschuldverhältnis - wie das der Mitgliedschaft in einem Zweckverband - lösen zu können, wenn die weitere Mitgliedschaft in einem Zweckverband zu unzumutbaren Folgen für ein Mitglied führt. An die Möglichkeit des Austritts einer Mitgliedsgemeinde aus einem Zweckverband in diesem Sinne sind aber hohe Anforderungen zu stellen. Insoweit kommt es gerade nicht ausschließlich auf die Interessen der austrittswilligen Gemeinde an. Da ein Zweckverband für die von ihm zu erfüllende Aufgabe auf Dauer angelegt ist, besteht vielmehr für jedes Mitglied grundsätzlich die Pflicht zur Verbandstreue. Bei der Abwägung des Einzelinteresses am Ausscheiden mit dem entgegen stehenden öffentlichen Interesse (des Verbandes sowie der übrigen Mitgliedsgemeinden) am weiteren Verbleib des austrittswilligen Mitgliedes im Verband dürfen die wesentlichen Unterschiede zwischen vertraglichen und körperschaftlichen Bindungen nicht außer Acht gelassen werden. In jedem Fall ist eine Aufkündigung der Mitgliedschaft nur gerechtfertigt, wenn das Einzelinteresse unter Beachtung des Interesses an einer Dauererledigung der vom Zweckverband übernommenen Aufgabe mehr Gewicht hat als die Pflicht zur Verbandstreue. Das ist der Fall, wenn sich die Verhältnisse, die seinerzeit zum Eintritt in den Verband führten, so wesentlich geändert haben, dass ein Festhalten an der Mitgliedschaft auch unter Berücksichtigung der Interessen des Zweckverbandes unzumutbar wäre. Die Erfüllung des ursprünglichen Zwecks der Mitgliedschaft muss nahezu unmöglich geworden sein. Es ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung allgemein anerkannt, dass bestimmte Erwartungen, die Enttäuschung über die Entwicklung des Verbandes und die etwaige Möglichkeit, die dem Zweckverband übertragenen Aufgaben auf andere Weise kostengünstiger erfüllen zu können, nicht als wesentliche Änderung der Verhältnisse akzeptiert werden

(vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 20. März 1989 – 1 S 247/87; OVG Sachsen-Anhalt Urteil vom 13. Januar 2005 – 4/2 L 241/03 –). Eine Lösung vom Verband ist deshalb in der Regel nur möglich, wenn die Änderungen in der Sphäre des austrittswilligen Mitglieds liegen, wenn dadurch seine "Existenz" oder seine Aufgabenstellung gefährdet würden und alle Möglichkeiten des Interessenausgleichs, insbesondere über die Verbandsversammlung, ausgeschöpft sind (vgl. Kommunalverfassungsrecht Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar Stand Dezember 2010, § 163, Erl. 1; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 20. März 1989 – 1 S 247/87; OVG Sachsen-Anhalt Urteil vom 13. Januar 2005 – 4/2 L 241/03 – sowie Beschluss vom 11. Januar 2007 – 4 L 732/04 –).“

An diesen von der Kammer auch schon im Urteil vom 22. April 2005 im Verfahren 1 A 737/99 dargelegten Maßstäben wird auch nach dem weiteren Vorbringen der Beteiligten im hiesigen Verfahren festgehalten. Schon aus dem Begriff „wichtiger Grund“ ergibt sich, dass insoweit strenge Maßstäbe anzulegen sind (vgl. VG Ansbach, Urteil vom 07.07.2005 - AN 4 K 05.00349 -, juris Rn. 24).

Zu Recht geht der Beklagte davon aus, dass keine ausreichenden Umstände dafür dargelegt und ersichtlich sind, dass ein Verbleiben der Klägerin auch hinsichtlich der Schmutzwasserabfuhr und -beseitigung im beklagten Zweckverband als unzumutbar zu qualifizieren wäre.

Soweit sich die Klägerin auf einen Vertrauensverlust in den Geschäftsvorstand des Beklagten beruft, ist dieses Vorbringen bereits in seiner Pauschalität nicht geeignet, eine unzumutbare Folge darzulegen. Im Übrigen verweist der Beklagte zutreffend darauf, dass der Geschäftsvorstand durch die Verbandsversammlung und den Vorstand kontrolliert und eingesetzt wird, und die Klägerin über ihre Bürgermeisterin insoweit auch Einfluss nehmen kann. Allein Meinungsverschiedenheiten über das „richtige“ Abwasserbeseitigungskonzept für das Gemeindegebiet der Klägerin vermögen keinen wichtigen Grund für den begehrten Teilaustritt darzustellen.

Auch mit dem weiteren Vortrag, die Bürger hätten sich mehrheitlich für eine dezentrale Abwasserentsorgung ausgesprochen, vermag die Klägerin keinen wichtigen Grund darzutun. Unabhängig davon, ob dies tatsächlich der Fall ist, liegt darin keine so wesentliche Veränderung der Verhältnisse, dass ein Festhalten an der Mitgliedschaft im Zweckverband unzumutbar wäre. Vielmehr ist dies Ausdruck der enttäuschten Erwartung der Klä-

gerin, dass sich der Beklagte mit ihr zusammen für eine dezentrale Abwasserentsorgung einsetzt. Allein, dass die Klägerin mit ihrem Begehren nicht in der Verbandsversammlung durchzudringen vermochte, kann jedoch keinen wichtigen Grund darstellen.

Weiter benennt die Klägerin als Austrittsgrund den Umgang des Beklagten mit Gerichtsverfahren, getätigte oder anstehende Investitionen ohne entsprechende Haushaltskonsolidierung sowie eine gesunkene Eigenkapitalquote. Die Möglichkeit, in den benannten Bereiche die dem Verband übertragenen Aufgaben anders und möglicherweise auch zweckdienlicher zu erfüllen, bedeutet aber noch nicht, dass eine wesentliche Änderung der Verhältnisse eingetreten ist. Auch hier geht es (lediglich) um Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der laufenden Geschäfte, die im Rahmen der Verbandsversammlung einer Klärung zugeführt werden können. Allein der Umstand, dass die Klägerin mit ihren Ansichten zu den benannten Bereichen innerhalb des Zweckverbandes (häufig) nicht durchzudringen vermag, stellt sich als enttäuschte Erwartung, nicht jedoch als wichtiger Grund i.S.d. § 14 Abs. 2 VS ZkWAL dar.

Gleiches hat für die Ansicht der Klägerin zur Frage zu gelten, welches Konzept zur Abwasserbeseitigung im Gemeindegebiet vorzugswürdig ist. Allein der Umstand, dass das Alternativkonzept der Klägerin (möglicherweise) sogar ökologischer und auch kostengünstiger ist, rechtfertigt für sich den Austritt nicht. Das Festhalten an dem bisher geplanten zentralen Abwasserkonzept durch den Beklagten vermag nicht dazu zu führen, dass das Verbleiben der Klägerin im Zweckverband deshalb schon als unzumutbar zu qualifizieren wäre. Es ist bereits fraglich, ob es sich insoweit um eine unvorhersehbare Änderung im Sinne der benannten Rechtsprechung handelt. Jedenfalls ist aber nicht ersichtlich, dass mit dem Festhalten an den bisherigen Planungen die Erfüllung des ursprünglichen Zwecks der Mitgliedschaft nahezu unmöglich geworden ist. Die bloße Enttäuschung, dass der Beklagte bzw. die Verbandsversammlung den von der Klägerin begehrten Konzeptwechsel bei der Abwasserbeseitigung nicht mit trägt, vermag keinen wichtigen Grund darzustellen.

Auf die zwischen den Beteiligten höchst umstrittenen Fragen, ob das Alternativkonzept der Klägerin sich tatsächlich als kostengünstiger oder nicht vielmehr als technisch und ökonomisch unzureichend darstellt, braucht nach Vorhergesagtem ebenso wenig eingegangen zu werden wie auf die Frage, ob bereits zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Verbandsversammlung als Entscheidungsgrundlage ein vollständiges und schlüssiges Alternativkonzept der Klägerin hätte vorliegen müssen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Berufung wird wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen, §§ 124 Abs. 1 und 2 Nr. 3, 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Frage, ob auch im Rahmen des § 163 Abs. 1 KV M-V für den Austritt einer Gemeinde aus dem Zweckverband das Vorliegen eines wichtigen Grundes Voraussetzung sein kann, stellt sich als grundsätzlich klärungsbedürftig dar.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Schwerin, Wismarsche Straße 323 a, 19055 Schwerin, innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich einzulegen.

Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, beim Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Domstraße 7, 17489 Greifswald, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Die Beteiligten müssen sich durch Bevollmächtigte im Sinne von § 67 Abs. 4 Sätze 3 bis 7 VwGO vertreten lassen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe der Sätze 3, 5 und 7 zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen

Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Skeries

Tiemann

Röh