

Az.: 4 A 241/23
5 K 1298/21 VG Chemnitz



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Gemeinde St. Egidien
vertreten durch den Bürgermeister
Glauchauer Straße 35, 09356 St. Egidien

– Klägerin –
– Berufungsbeklagte –

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Zweckverband Gewerbegebiete „Am Auersberg/Achat“
vertreten durch den Vorstandsvorsitzenden
Achatstraße 1, 09356 St. Egidien

– Beklagter –
– Berufungskläger –

prozessbevollmächtigt:

beigeladen:

1. Landkreis Zwickau
vertreten durch den Landrat
Robert-Müller-Straße 4 - 8, 08056 Zwickau

2. Stadt Lichtenstein
vertreten durch den Bürgermeister
Badergasse 17, 09350 Lichtenstein

prozessbevollmächtigt:
zu 2:

wegen

Beendigung der Mitgliedschaft im Zweckverband
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch die Präsidentin des Obergerverwaltungsgerichtes Dahlke-Piel, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Radtke und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Wiesbaum auf Grund der mündlichen Verhandlung

vom 13. August 2025

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Beklagten und der Beigeladenen zu 2 wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 7. Februar 2023 - 5 K 1298/21 -, berichtigt durch Beschluss vom 24. Mai 2023, geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen zu 1, die dieser selbst trägt.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin begehrt die Feststellung, dass ihre Mitgliedschaft beim Beklagten infolge ihrer Kündigung beendet ist.
- 2 Sie gründete 1991 gemeinsam mit der Beigeladenen zu 2 den Beklagten, dessen Aufgabe insbesondere die Erschließung und Überplanung von Flächen auf dem Gebiet der Klägerin ist.
- 3 Die Verbandssatzung enthält u. a. folgende Bestimmung:

Auflösung

4 (1) Jedes der Verbandsmitglieder kann zum Ende des übernächsten Geschäftsjahres den Austritt bzw. die Auflösung des Verbandes verlangen. Für die Wirksamkeit dieses Verlangens ist eine schriftliche Erklärung des Verbandsmitglieds erforderlich, welche den übrigen Verbandsmitgliedern und dem Verbandsvorsitzenden bis zum 30. Juni desjenigen Geschäftsjahres zugestellt werden muss, das dem Geschäftsjahr vorausgeht, zu dessen Ende der Austritt bzw. die Auflösung wirksam werden soll.

5 Über die Auflösung entscheidet die Verbandsversammlung mit einstimmigem Beschluss aller Mitglieder der Verbandsversammlung.

6 (2) Die Auflösung des Zweckverbandes bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.

7 (3) Der Austritt bzw. die Auflösung des Verbandes soll nur mit gleichzeitiger Feststellung eines Auseinandersetzungsplanes erfolgen.

8 (4) Kommt im Falle einer Auflösung ein einvernehmlicher Auseinandersetzungsplan nicht zustande, wird das nach Berichtigung der Schulden verbleibende Vermögen des Verbandes veräußert und unter den Mitgliedern nach dem Verhältnis ihrer Anteile nach § 14 Abs. 2 aufgeteilt. Dasselbe gilt für Verbindlichkeiten, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht berichtigt werden können.

9 (5) Im Falle der Auflösung des Zweckverbandes erfolgt die Abwicklung durch einen von der Verbandsversammlung zu wählenden Liquidator.“

10 Am 24. Juni 2021 fasste der Gemeinderat der Klägerin den Beschluss, die außerordentliche Beendigung der Mitgliedschaft beim Beklagten herbeizuführen (GR 19/21). Mit Schreiben vom 1. Juli 2021 versandte der Bürgermeister der Klägerin an den damaligen stellvertretenden Verbandsvorsitzenden die „außerordentliche Kündigung der Mitgliedschaft der Gemeinde St. Egidien im Zweckverband“ gegen Empfangsbekanntnis. Dieses datiert vom 2. Juli 2021. Mit Bescheid vom 12. November 2021 beanstandete der Beigeladene zu 1 den Beschluss des Gemeinderats der Klägerin GR 19/21. Dieser verstoße gegen die Regelungen des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit zur Beendigung der Mitgliedschaft im Zweckverband. Gegen diesen Bescheid hat die Klägerin Widerspruch erhoben, über den noch nicht entschieden worden ist.

11 Die Klägerin hat unter dem 13. September 2021 zunächst Klage gegen den Umlagebescheid des Beklagten für das Jahr 2018 erhoben. Mit Schreiben vom 11. Oktober 2021 hat sie zudem die Aufhebung der Umlagebescheide für die Jahre 2017, 2019 und 2020 beantragt sowie die Feststellung, dass ihre Mitgliedschaft beim Beklagten durch die Kündigung zum 1. Juli 2021 beendet worden sei. Mit Beschluss vom 11. Juli 2022 hat das Verwaltungsgericht die Klagen gegen die Umlagebescheide abgetrennt und damit den Streitgegenstand des hiesigen

Verfahrens auf die Feststellung der Wirksamkeit der Kündigung der Mitgliedschaft beim Beklagten begrenzt.

- 12 Mit Urteil vom 7. Februar 2023 hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass die Mitgliedschaft der Klägerin beim Beklagten durch wirksame außerordentliche Kündigung zum 2. Juli 2021 beendet ist. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, der Klägerin stehe unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein Recht zur Beendigung der Mitgliedschaft mit sofortiger Wirkung aus wichtigem Grund zu. Die Regelungen des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit seien bezüglich des Ausscheidens eines Verbandsmitglieds nicht abschließend. Das Gesetz habe seit der Entscheidung des Sächsischen Obergerichtes vom 6. Juli 1995 (LKV 1997, 420), mit der einem einzelnen Verbandsmitglied ein Kündigungsrecht aus wichtigem Grund grundsätzlich zugebilligt worden sei, diverse Änderungen durch den Gesetzgeber erfahren. Dieser habe aber keinen Anlass gesehen, das anerkannte Kündigungsrecht aus wichtigem Grund an zusätzliche Voraussetzungen zu knüpfen oder gar völlig auszuschließen, was auch verfassungswidrig wäre. Im Übrigen würden die Mehrheitsverhältnisse in der Verbandsversammlung des Beklagten dazu führen, dass die Klägerin bei Gegenstimmen der Beigeladenen zu 2 niemals aus eigenem Entschluss aus dem Beklagten ausscheiden könne.
- 13 Es sei auch ein wichtiger Grund gegeben. Der Klägerin sei eine weitere Mitgliedschaft beim Beklagten nicht zumutbar. Dieser habe in gravierender Weise gegen den Grundsatz der Verbandstreue verstoßen, indem er sich beharrlich der Aufklärung der von der Klägerin erhobenen schwerwiegenden Vorwürfe verweigert habe. Die Interessen des Beklagten an seinem Fortbestand träten demgegenüber zurück. Es sei nicht vorstellbar, wie es der Klägerin und dem Beklagten zukünftig angesichts der von der Klägerin erhobenen Vorwürfe, des fehlenden Aufklärungswillens, des zerrütteten Vertrauensverhältnisses und der Mehrheitsverhältnisse in der Verbandsversammlung möglich sein solle, die Aufgaben des Beklagten zu erfüllen. Die außerordentliche Kündigung sei als ultima ratio zulässig. Ein milderer Mittel der Reaktion auf das Verhalten des Beklagten sei nicht ersichtlich; ein Mediationsverfahren sei erfolglos geblieben. Zudem müsse sich die Klägerin nicht auf das Verfahren nach § 17 Abs. 1 der Verbandssatzung verweisen lassen. Vor dem Hintergrund der Mehrheitsverhältnisse in der Verbandsversammlung wäre ein solches Vorgehen von Beginn an aussichtslos. Die Genehmigung des Austritts bzw. der Auflösung durch den Beigeladenen zu 1 sei nicht zu erwarten. Ebenso wenig müsse sich die Klägerin darauf verweisen lassen, auf eine Auflösung des Beklagten durch die obere Rechtsaufsichtsbehörde nach § 62 Abs. 3 SächsKomZG hinzuwirken.
- 14 Durch Beschluss vom 24. Mai 2023 ist das Urteil hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung berichtigt worden.

- 15 Auf die Anträge des Beklagten und der Beigeladenen zu 2 ist mit Beschluss vom 16. Dezember 2024 die Berufung zugelassen worden.
- 16 Der Beklagte trägt zur Begründung seiner Berufung vor, der Gesetzgeber habe zum Ausscheiden eines Zweckverbandsmitgliedes in § 62 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 SächsKomZG in Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechtes aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG eine abschließende Regelung getroffen. Das Verwaltungsgericht habe bei der von ihm angenommenen Aussichtslosigkeit des Verfahrens nach § 62 SächsKomZG außer Acht gelassen, dass der Klägerin sowohl hinsichtlich der Mehrheitsentscheidung in der Verbandsversammlung als auch hinsichtlich der rechtsaufsichtlichen Genehmigung der Rechtsweg offen stünde.
- 17 Selbst wenn man die Existenz eines außerordentlichen, fristlosen Kündigungsrechts unterstelle, lägen dessen Voraussetzungen nicht vor. Das Verbleiben im Verband müsse der Gemeinde unzumutbar sein; es müssten sich neue unvorhergesehene und unvorhersehbare Umstände entwickelt haben, die so wesentlich seien, dass sie zu einer Unzumutbarkeit der weiteren Mitgliedschaft führten. Die Erfüllung des ursprünglichen Verbandszwecks müsse damit nahezu unmöglich geworden sein. Diese Bewertung müsse objektiv erfolgen und nicht nach dem Empfinden der Mitgliedsgemeinde. Hier liege ein jahrelanger Streit über Sachverhalte vor, der auch bei einer wirksamen Kündigung im Rahmen der Auseinandersetzung weitergeführt würde. Eine Unzumutbarkeit könne nicht daraus folgen, dass die Klägerin frühere Sachverhalte anders bewerte als Behörden und Gerichte in den von ihr angestregten unzähligen Verfahren. Außerdem könne auch ein unterstellter Verstoß gegen den Grundsatz der Verbandstreue nicht mit einer außerordentlichen Kündigung sanktioniert werden. Aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgebots seien verbandserhaltende Maßnahmen vorrangig. Die Klägerin wolle in Wirklichkeit die Steueraufteilung mit der Beigeladenen zu 2 und eine weitere Umlagenzahlung abwenden, was eine außerordentliche Kündigung jedoch gerade nicht rechtfertige.
- 18 Der Beklagte beantragt,
- 19 das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 7. Februar 2023, Az.: 5 K 1298/21, berichtigt mit Beschluss vom 24. Mai 2023, zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 20 Die Beigeladene zu 2 trägt zur Begründung ihrer Berufung ergänzend vor, die Klage sei wegen eines fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses bereits unzulässig. Allen nach dem Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit vorgesehenen Beendigungstatbeständen sei gemein, dass sie von einem gesetzlich geregelten Verwaltungsverfahren abhingen und nicht

einseitig voraussetzungslos von einem Verbandsmitglied vorgenommen werden könnten. Der Klägerin hätte der Weg eines Antrags auf Anordnung des Ausscheidens aus dem Beklagten zur Verfügung gestanden. Gegen deren Versagung oder bei Untätigkeit hätte eine Gestaltungsklage offen gestanden. Die Klägerin habe von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht, weshalb die Feststellungsklage unzulässig sei. Die Klage sei auch unbegründet. Die Bindung des Austritts an besondere Gründe und eine Genehmigung sei nicht unverhältnismäßig.

21 Die Beigeladene zu 2 beantragt ebenfalls,

22 das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 7. Februar 2023, Az.: 5 K 1298/21, berichtigt mit Beschluss vom 24. Mai 2023, zu ändern und die Klage abzuweisen.

23 Der Beigeladene zu 1 stellt keinen Antrag und schließt sich den Ausführungen des Beklagten im Wesentlichen an. Ergänzend führt er aus, die Feststellungsklage sei bereits unzulässig, weil kein besonders zu begründendes rechtliches Interesse und kein Rechtsschutzbedürfnis bestünden. Die Feststellung greife dem Widerspruchsverfahren zur Beanstandung des Gemeinderatsbeschlusses GR 19/21 vor. Das Urteil des Verwaltungsgerichts entziehe ihm, dem Beigeladenen zu 1, die Möglichkeit, mit einer rechtsaufsichtlichen Genehmigung eines Auseinandersetzungsvertrags regulierend in das Verfahren der Auflösung und Abwicklung des Beklagten einzugreifen.

24 Die Klägerin tritt der Berufung entgegen und beantragt,

25 die Berufung zurückzuweisen.

26 Sie verteidigt das angefochtene Urteil. Das für ein Ausscheiden durch Beschluss erforderliche Quorum sei für sie ohne die Zustimmung der Beigeladenen zu 2 nicht erreichbar, die ihr Ausscheiden aber nicht wolle. Der faktische Ausschluss des Kündigungsrechts führe im Ergebnis dazu, dass der Freiverband zum Pflichtverband würde. Dem öffentlichen Interesse an der Integrität eines Zweckverbands und an der Beständigkeit der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben könne kein grundsätzlicher Vorrang vor Einzelinteressen am Austritt aus dem Zweckverband eingeräumt werden, denn diese seien ebenfalls öffentlich-rechtlicher Natur.

27 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 28 Die zulässigen Berufungen des Beklagten und der Beigeladenen zu 2 haben Erfolg.
- 29 Die Feststellungsklage ist zwar zulässig (hierzu unter I.), jedoch nicht begründet (hierzu unter II.).
- 30 I. Die Klage ist als Feststellungsklage zulässig.
- 31 Die Klägerin hat insbesondere ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO an der baldigen Feststellung, dass ihre Mitgliedschaft beim Beklagten infolge ihrer Kündigung wirksam beendet worden ist. Hierin liegt ein konkretes und Streitiges Rechtsverhältnis. Unter einem berechtigten Interesse ist nach ständiger Rechtsprechung jedes nach Lage des Falles anzuerkennende schutzwürdige Interesse, sei es rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art, zu verstehen (grundlegend: BVerwG, Urt. v. 28. Oktober 1970 - VI C 55.68 -, juris Rn. 38). Da sowohl an die Mitgliedschaft beim Beklagten als auch an deren Beendigung bestimmte Rechtsfolgen geknüpft sind, besteht kein Zweifel, dass die gerichtliche Feststellung geeignet erscheint, die Rechtsposition der Klägerin zu verbessern.
- 32 Die Subsidiarität der Feststellungsklage (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO) steht der Zulässigkeit hier schon deshalb nicht entgegen, weil die Klägerin das Streitige Rechtsverhältnis nicht mittels einer Gestaltungs- oder Leistungsklage verwaltungsgerichtlich klären lassen kann. Denn das klägerische Feststellungsbegehren ist inhaltlich auf etwas Anderes gerichtet, als mit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage erreicht werden könnte. Vorliegend käme allenfalls eine Subsidiarität gegenüber einer Anfechtungsklage gegen die Beanstandungsverfügung des Beigeladenen zu 1 vom 12. November 2021 in Betracht. Mit einer Anfechtungsklage könnte allenfalls die Aufhebung dieser Beanstandungsverfügung erreicht werden. Mit einer gerichtlichen Aufhebung der Beanstandungsverfügung wäre jedoch keine Aussage über die Rechtswirkungen der ungeachtet der Beanstandung ausgesprochenen Kündigung verbunden. So weist der Beigeladene zu 1 in der Beanstandungsverfügung selbst darauf hin, dass diese sich lediglich auf den Beschluss des Gemeinderats der Klägerin GR 19/21 vom 24. Juni 2021 bezieht, nicht jedoch auf die Kündigungserklärung des Bürgermeisters der Klägerin vom 1. Juli 2021.
- 33 Auch das Rechtsschutzbedürfnis ist entgegen der Auffassung der Beigeladenen zu 2 gegeben. Zwar kann das Rechtsschutzbedürfnis einer Feststellungsklage ausnahmsweise dann fehlen, wenn das Gesetz ein besonderes Verwaltungsverfahren vorsieht (vgl. Marsch, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 46. EL August 2024, § 43 VwGO Rn. 34 m. w. N.). Eine solche Konstellation ist hier jedoch nicht gegeben. Nach Auffassung der Klägerin, der das Verwaltungsgericht gefolgt ist, bedarf es für eine außerordentliche fristlose Kündigung der Mitgliedschaft beim Beklagten eines gesonderten Verwaltungsverfahrens gerade nicht. Ob das

Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit ein besonderes Verwaltungsverfahren für diesen Fall vorsieht, ist demnach gerade eine Frage des streitigen Rechtsverhältnisses und damit der Begründetheit der Feststellungsklage.

- 34 II. Die Feststellungsklage ist jedoch nicht begründet. Die Mitgliedschaft der Klägerin beim Beklagten ist nicht durch ihre Kündigungserklärung vom 1. Juli 2021 beendet worden.
- 35 1. Die durch die Klägerin erklärte Kündigung erfüllt nicht die Voraussetzungen, die § 17 der Verbandssatzung und das Sächsische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit für das Ausscheiden eines Mitglieds aus einem Zweckverband vorsehen.
- 36 Das Verlassen eines Zweckverbands aus eigenem Willen („Ausscheiden einzelner Verbandsmitglieder“) regelt § 62 Abs. 2 SächsKomZG, der insoweit auf die Anforderungen an die Auflösung eines Zweckverbands nach § 62 Abs. 1 SächsKomZG verweist. Dabei stellt § 62 Abs. 2 Satz 2 SächsKomZG klar, dass die Möglichkeit, beim Ausscheiden einzelner Verbandsmitglieder abweichende Regelungen zu treffen, sich lediglich auf das für den Beschluss über das Ausscheiden erforderliche Stimmenquorum bezieht. Eine solche Abweichung enthält § 17 Abs. 1 Satz 3 der Verbandssatzung, der ein einstimmiges Quorum für die Auflösung des Beklagten – zu der das Ausscheiden der Klägerin wegen § 62 Abs. 4 Satz 1 SächsKomZG zwangsläufig führen würde – vorsieht. Die anderen Bestimmungen des § 62 Abs. 1 SächsKomZG sind hingegen nicht abdingbar (LT-Drs. 5/11912, S. 93; siehe auch Sponer/Jacob/Musall u. a., Kommunalverfassungsrecht Sachsen, § 62 SächsKomZG, Ziffer 2). Das Ausscheiden eines Verbandsmitglieds aus einem Zweckverband bedarf demnach neben dem entsprechenden Beschluss der Verbandsversammlung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, die nur erteilt werden darf, wenn Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen, insbesondere die weitere Erfüllung der Pflichtaufgaben gesichert ist, keine unvermeidbaren haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen zu erwarten sind und sich die Verbandsmitglieder über die Auseinandersetzung geeinigt haben. Diese Voraussetzungen waren hier zu keinem Zeitpunkt erfüllt. Es ist zwischen den Beteiligten unstrittig, dass die Klägerin weder eine Beschlussfassung der Verbandsversammlung des Beklagten über ihr Ausscheiden herbeigeführt hat, noch den Beigeladenen zu 1 um eine Genehmigung ihres Ausscheidens ersucht hat.
- 37 Ein Ausscheiden der Klägerin aus dem Beklagten ohne Beschlussfassung der Verbandsversammlung käme vorliegend allenfalls nach § 62 Abs. 3 Satz 1 SächsKomZG in Betracht. Nach dieser Vorschrift kann die obere Rechtsaufsichtsbehörde nach Anhörung der Beteiligten die Auflösung des Zweckverbands oder den Ausschluss einzelner Verbandsmitglieder anordnen. Auch dies ist hier offensichtlich nicht gegeben.

- 38 2. Die Klägerin kann ihr Austrittsbegehren nicht auf ein ungeschriebenes, sich unmittelbar aus Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ergebendes Kündigungsrecht stützen. Die Regelungen im Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit zur Beendigung der Mitgliedschaft in einem Zweckverband und zu dessen Auflösung erweisen sich als abschließend (hierzu unter a). Der Annahme eines daneben bestehenden ungeschriebenen Kündigungsrechts bedarf es aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht (hierzu unter b).
- 39 a) Der Auffassung des Verwaltungsgerichts, der Landesgesetzgeber sei zusätzlich zu den von ihm normierten Beendigungstatbeständen von einem ungeschriebenen einseitigen Kündigungsrecht aus wichtigem Grund ausgegangen, kann nicht gefolgt werden. So trifft bereits die Annahme nicht zu, das Sächsische Obergericht habe mit seiner Entscheidung vom 6. Juli 1995 (SächsOVG, Beschl. v. 6. Juli 1995 - 3 S 156/94 -, LKV 1997, 420) einem einzelnen Verbandsmitglied ein Kündigungsrecht aus wichtigem Grund grundsätzlich zugebilligt. Das Gericht hat sich in dieser Entscheidung gerade nicht festgelegt, ob dem einzelnen Verbandsmitglied ein Kündigungsrecht aus wichtigem Grund zusteht, sondern lediglich ausgeführt, dass ein solches allenfalls dann angenommen werden könne, wenn die Mitgliedschaft zu nicht vorhersehbaren unzumutbaren Folgen für ein Mitglied führe. Allein aus dem Umstand, dass der Landesgesetzgeber auf diese – offensichtlich nicht tragenden – Erwägungen nicht mit einer Änderung des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit reagiert hat, kann nicht der Schluss gezogen werden, der Gesetzgeber nehme ein ungeschriebenes Kündigungsrecht aus wichtigem Grund als gegeben hin. Vielmehr ist aus dem Fehlen einer ausdrücklichen Normierung eines solchen Kündigungsrechts zu schließen, dass der Gesetzgeber ein solches bewusst nicht einräumen wollte.
- 40 Hierfür spricht auch, dass der Gesetzgeber für bestimmte Fälle ein einseitiges Kündigungsrecht aus wichtigem Grund für erforderlich gehalten hat und ein solches deshalb ausdrücklich geregelt hat. So kann nach § 69 Satz 1 SächsKomZG ein Verbandsmitglied im Falle einer Vereinigung von Zweckverbänden oder einer Eingliederung eines Zweckverbands in einen anderen aus wichtigem Grund sein Ausscheiden aus dem neuen Zweckverband erklären.
- 41 Vor diesem Hintergrund muss davon ausgegangen werden, dass der Landesgesetzgeber abgesehen von den von § 69 Satz 1 SächsKomZG erfassten Fällen ein Kündigungsrecht aus wichtigem Grund gerade nicht vorsehen wollte. Dies gilt umso mehr, als die Möglichkeiten zum Ausscheiden aus einem Zweckverband auch anlässlich des Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalrechts vom 28. November 2013 (SächsGVBl. S. 822) nicht erweitert worden sind. Mit dem Artikelgesetz wurde u. a. § 19 Abs. 3 SächsKomZG geändert. Dieser regelte bis dato, dass ein Einspruch gegen den Beschluss der Verbandsversammlung mit der Mehrheit von

mindestens zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Mitglieder zurückgewiesen werden konnte, was in der Praxis häufig dazu führte, dass die Willensbildung und Beschlussfassung in den Verbandsversammlungen erheblich erschwert wurde. Je nach Stimmverteilung konnte es in einem Zweckverband mit nur zwei Mitgliedern dazu kommen, dass der Vollzug von Beschlüssen dauerhaft blockiert wird, was nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers aus kommunalrechtlicher Sicht, insbesondere im Interesse einer geordneten Verbandstätigkeit nicht hinnehmbar erschien (so ausdrücklich die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 5/11912, S. 88 [Zu Nummer 5 Buchst. a]). Um derartige, die Handlungsfähigkeit lähmende Blockadesituationen zu vermeiden, genügt seit der Gesetzesänderung für die Zurückweisung des Einspruchs – mit Ausnahme von Beschlüssen betreffend die Aufgaben der vorbereitenden Bauleitplanung – diejenige Mehrheit, die für den ursprünglichen Beschluss erforderlich war. Dem Gesetzgeber war dabei bewusst, dass er durch diese Regelung den Minderheitenschutz des vorherigen § 19 Abs. 3 SächsKomZG einschränkt; er nahm dies aber zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Zweckverbände als übergeordnetem Ziel in Kauf (vgl. die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 5/11912, S. 88 [Zu Nummer 5 Buchst. a]). Die Einschränkung des Minderheitenschutzes infolge der Beschneidung der Einspruchsmöglichkeiten hat den Gesetzgeber gleichwohl nicht veranlasst, als Ausgleich hierzu die Anforderungen an das Ausscheiden eines Verbandsmitglieds abzusenken. Hätte der Gesetzgeber aber einen solchen Ausgleich in Form eines Kündigungsrechts aus wichtigem Grund gewollt, hätte es nahegelegen, ein solches bei dieser Gelegenheit zu normieren.

- 42 Die Annahme, der Landesgesetzgeber habe neben den von ihm geregelten Beendigungstatbeständen ein ungeschriebenes Austrittsrecht zulassen wollen, welches zudem noch nicht einmal der Beteiligung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf, erscheint auch aus folgender Erwägung heraus fernliegend: Die Beendigung der Mitgliedschaft in einem Zweckverband ist nach der Konzeption des Landesgesetzgebers ausschließlich unter Beteiligung der Rechtsaufsichtsbehörde möglich. So verlangt § 62 Abs. 1 und 2 SächsKomZG sowohl für die Auflösung eines Zweckverbands als auch für das Ausscheiden einzelner Verbandsmitglieder eine Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Ferner kann nach § 62 Abs. 3 Satz 1 SächsKomZG die obere Rechtsaufsichtsbehörde nach Anhörung der Beteiligten den Ausschluss einzelner Verbandsmitglieder anordnen. Auch die Beendigungstatbestände in § 63 Abs. 2 SächsKomZG (Ausschluss oder Ausscheiden des Rechtsnachfolgers eines Verbandsmitglieds) und § 69 SächsKomZG (Ausscheiden eines Verbandsmitglieds aus wichtigem Grund bei Vereinigung oder Eingliederung von Zweckverbänden) bedürfen in jedem Fall einer Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde.
- 43 b) Es ist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht geboten, ein ungeschriebenes Kündigungsrecht der Klägerin aus wichtigem Grund anzuerkennen. Zwar wird in der Literatur

teilweise vertreten, dass in Fällen, in denen nach dem einschlägigen Landesrecht eine Möglichkeit zur Kündigung fehlt, eine solche unmittelbar aus der Selbstverwaltungsgarantie herzu-
leiten sei (so Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 28 Rn. 218; Schmidt, Kommunale Kooperation, 2005, S. 367). Dem ist für das sächsische Landesrecht jedoch nicht zu folgen. Denn die bestehenden abschließenden Regelungen des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit zum Ausscheiden aus einem Zweckverband verstoßen nicht gegen die in Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Sie verletzen insbesondere nicht die negative Kooperationshoheit der Klägerin.

- 44 Mit dem Beitritt zu einem Zweckverband gehen das Recht und die Pflicht der Verbandsmitglieder, die dem Zweckverband übertragenen Aufgaben zu erfüllen und die notwendigen Befugnisse auszuüben, auf den Zweckverband über (§ 46 SächsKomZG). Die Entscheidung einer Gemeinde, Mitglied in einem solchen Zweckverband zu werden, ist Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Gestalt der Organisationshoheit. Sie gibt den Gemeinden das Recht, über die innere Verwaltungsorganisation einschließlich der bei der Aufgabenwahrnehmung notwendigen Abläufe und Zuständigkeiten eigenverantwortlich zu entscheiden. Dies schließt die Befugnis ein, selbst darüber zu befinden, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird (sog. Kooperationshoheit; vgl. BVerfG, Urt. v. 21. November 2017 - 2 BvR 2177/16 -, juris Rn. 74 m. w. N.). Das Recht, solche Kooperationen zu beenden, stellt hierzu die Kehrseite dar und unterfällt ebenfalls der Organisationshoheit (siehe nur ThürVerfGH, Beschl. v. 31. Januar 2018 - 26/15 -, juris Rn. 57).
- 45 Die negative Kooperationshoheit unterliegt jedoch der normativen Prägung durch den Gesetzgeber, der sie inhaltlich ausformen und begrenzen darf (BVerfG, Urt. v. 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433/04 -, juris Rn. 147); im Rahmen dieses Gestaltungsspielraums vermag der Gesetzgeber die Austrittsmöglichkeiten aus dem Zweckverband rechtlich zu beschränken (siehe nur Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 28 Rn. 218). Denn die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung wird den Gemeinden nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet (Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG). Das bedeutet, dass die Organisationshoheit der Gemeinde nur in ihrem Grundbestand geschützt ist, nicht dagegen die grundsätzlich freie Bestimmung über die Organisation der Gemeinde überhaupt. Insofern verbietet der Schutz des Kernbereichs von Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf und Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG solche Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen ersticken würden (vgl. BVerfG, Urt. v. 21. November 2017 - 2 BvR 2177/16 -, juris Rn. 88 m. w. N.). Dies wäre insbesondere bei einer Regelungsdichte der Fall, die den Gemeinden die Möglichkeit nähme, eine Hauptsatzung zu erlassen oder ihnen

hierbei keinerlei Entscheidungsspielraum mehr beließe, oder wenn die Organisation der Gemeinden durch staatliche Behörden beliebig steuerbar wäre (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26. Oktober 1994 - 2 BvR 445/91 -, juris Rn. 32 f.). Dagegen hat das Bundesverfassungsgericht bereits festgestellt, dass die Übertragung der verwaltungsmäßigen Besorgung gemeindlicher Aufgaben auf einen anderen Träger für sich genommen noch keine Verletzung des Kernbereichs eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung begründet (vgl. BVerfG, Ur. v. 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433/04 u. a. -, juris Rn. 147 zur Mitwirkung der Kommunen an Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II).

- 46 Ausgehend davon begegnet die Regelung des § 62 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 62 Abs. 1 Satz 1 SächsKomZG, die das Ausscheiden eines Mitglieds von einem Beschluss der Versammlung abhängig macht, der mit einer Mehrheit von mindestens drei Vierteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Verbandsmitglieder gefasst werden muss, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Regelung bewirkt, dass die Verbandmitglieder nur unter erschwerten Voraussetzungen und mit Zustimmung der weit überwiegenden Mehrheit aus dem Verband, den sie freiwillig zur Erfüllung einer gemeinsamen Aufgabe gebildet haben, ausscheiden können. Eine solche Regelung darf der Gesetzgeber treffen, um die notwendige Stetigkeit bei der Erfüllung freiwillig übernommener gemeinsamer Aufgaben sicherzustellen und damit auch die übrigen Verbandsmitglieder weitgehend vor dem überraschenden Ausscheiden einzelner Mitglieder zu sichern, das möglicherweise den Bestand des Verbandes und damit ihre eigenen Interessen entscheidend gefährden könnte (so schon BVerwG, Beschl. v. 20. Dezember 1973 - VII B 70/73 -, VerwRspr 26, 78 [79]).
- 47 Auch die weitere Voraussetzung der rechtsaufsichtlichen Genehmigung (§ 62 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 62 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG) führt nicht zu einer Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Es obliegt in erster Linie dem Gesetzgeber, zu entscheiden, ob eine bestimmte normative Ausgestaltung eines Lebenssachverhalts im Interesse des gemeinen Wohls liegt. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bindung kommt dabei dem Gesetzgeber ein grundsätzlich weiter Einschätzungs- und Bewertungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Ur. v. 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433/04 u. a. -, juris Rn. 148 m. w. N.). Durch das Erfordernis einer rechtsaufsichtlichen Genehmigung nach § 62 Abs. 2 Satz 2 SächsKomZG stellt der Gesetzgeber sicher, dass einem Austritt aus dem Zweckverband keine Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen (so auch die Gesetzesbegründung zur Änderung von § 62 Abs. 1 SächsKomZG, LT-Drs. 5/11912, S. 93). Dabei liegt die Entscheidung über das Erteilen der Genehmigung nicht im Ermessen der Rechtsaufsichtsbehörde. Vielmehr handelt es sich bei dem Begriff der „Gründe des öffentlichen Wohls“ um einen verwaltungsgerichtlich voll nachprüfbaren unbestimmten Rechtsbegriff. Wenn keine Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen und Einigkeit über die Auseinandersetzung besteht, darf die Genehmigung nicht

versagt werden (vgl. Spöner/Jacob/Musall u. a., Kommunalverfassungsrecht Sachsen, § 49 SächsKomZG Ziffer 1). Die Entscheidung über die Genehmigung ist insbesondere davon abhängig zu machen, ob die bislang durch den Zweckverband wahrgenommenen Pflichtaufgaben (unter Einschluss der Weisungsaufgaben) weiterhin in einer den öffentlichen Belangen entsprechenden Weise wahrgenommen werden können. Weiterhin wird Berücksichtigung finden, ob – beispielsweise bei Zweckverbänden, die die Aufgaben der Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung erfüllen – die durch den Austritt bedingten finanziellen Auswirkungen sowohl für den Restverband als auch für das austrittswillige Verbandsmitglied vertretbar bleiben. Zudem wird ausdrücklich bestimmt, dass Voraussetzung für die Erteilung der Genehmigung zur Auflösung die Einigung der Verbandsmitglieder über die Auseinandersetzung ist (LT-Drs. 5/11912, S. 93).

- 48 Durch dieses Regelungssystem schützt der Gesetzgeber im Interesse einer kontinuierlichen Erfüllung der öffentlichen Aufgabe auch das besondere Vertrauen der übrigen Mitglieder auf die Dauerhaftigkeit des Zweckverbands (vgl. ThürVerfGH, Beschl. v. 31. Januar 2018 - 26/15 -, juris Rn. 64). Zweckverbände sind auf Beständigkeit angelegt und sollen die ihnen übertragenen Aufgaben auf Dauer wahrnehmen. Für jedes Mitglied besteht daher grundsätzlich die Pflicht zur Verbandstreue (vgl. OVG LSA, Urt. v. 12. Dezember 2002 - A 2 S 464/98 -, juris Rn. 42 m. w. N.). Dies entspricht der Erwartung der Verbandsmitglieder, wenn sie sich zu einem Zweckverband zusammenschließen und begründet einen entsprechenden Vertrauensstatbestand, auf dem ihre Planungsentscheidungen und Kalkulationen beruhen. Veränderungen der Mitgliederzahl wirken sich regelmäßig auf die Verwaltungsorganisation, die Umlagenhöhe zur Deckung des Finanzbedarfs des Zweckverbandes und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung aus. Letzteres gilt insbesondere bei vom Zweckverband zu betreibenden Anlagen, deren Dimensionierung auf die Anzahl der Mitglieder bzw. deren Bevölkerung abgestimmt wird. Schlimmstenfalls kann ein Mitgliederwechsel die Existenz des Zweckverbands bedrohen mit der Folge, dass die Mitglieder die auf den Zweckverband übertragenen Aufgaben entgegen ihren ursprünglichen Planungen wieder selbst wahrnehmen müssten, wofür ihnen womöglich die notwendigen Ressourcen fehlen. Veränderungen der Mitgliederzahl können daher die Erfüllung der übertragenen Aufgaben negativ beeinflussen und Gefahren für die Bevölkerung begründen. Dem wird durch die Erschwerung von Mitgliederwechseln vorgebeugt. Die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und dauerhaft verlässlichen Erledigung der übertragenen Aufgaben ist ein überörtlicher Gemeinwohlbelang.
- 49 Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie bleibt trotz des Ausschlusses eines lediglich an das Bestehen eines wichtigen Grundes geknüpften Kündigungsrechts gewahrt. Zum einen können und müssen Zweckverbände auf die rechtlich geschützten Belange der Verbandsmitglieder Rücksicht nehmen. Zu beachten ist ferner, dass Anpassungen an veränderte

wirtschaftliche Umstände innerhalb des Zweckverbandes möglich und rechtlich immer dann geboten sind, wenn ansonsten die haushaltsrechtlichen Vorgaben der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verfehlt würden. Dass der Gesetzgeber jedoch dem Interesse an einer grundsätzlich dauerhaften Aufgabenerledigung durch den Zweckverband gegenüber dem Einzelinteresse an einer möglichst bedingungsfreien Beendigung der Mitgliedschaft den Vorrang eingeräumt hat, beeinträchtigt die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht in unzumutbarer Weise. Auch führt die gesetzliche Regelung nicht dazu, dass faktisch aus einem Freiverband ein Pflichtverband wird. Allein der Umstand, dass eine Kündigung der Mitgliedschaft in einem Freiverband nur unter den genannten, engen Voraussetzungen in Betracht kommt, führt noch nicht zu einer Gleichsetzung mit einem Pflichtverband. Schließlich muss die Rechtsaufsichtsbehörde bei der Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Regelung stets auch den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung tragen und sicherstellen, dass die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde nicht leerläuft (so auch ThürVerfGH, Beschl. v. 31. Januar 2018 - 26/15 -, juris Rn. 73).

- 50 3. Selbst wenn man ungeachtet der obigen Ausführungen ein sich unmittelbar aus Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ergebendes Kündigungsrecht aus wichtigem Grund anerkennen wollte, lägen dessen Voraussetzungen hier jedenfalls nicht vor.
- 51 An die Möglichkeit des Austritts aus einem Zweckverband werden durch die Rechtsprechung – soweit ein ungeschriebenes außerordentliches Kündigungsrecht angenommen wird – grundsätzlich hohe Anforderungen gestellt. Ein Zweckverband ist für die von ihm zu erfüllende Aufgabe auf Dauer angelegt, sodass für jedes Mitglied grundsätzlich die Pflicht zur Verbandstreue besteht (siehe nur OVG LSA, Beschl. v. 6. März 2000 - A 2 S 364/98 -, juris Rn. 5 m. w. N.). Zu berücksichtigen ist zum einen, dass ein besonderes, im öffentlichen Interesse geschütztes Vertrauen der übrigen Verbandsmitglieder auf die Dauerhaftigkeit der Gemeinschaftslösung besteht, und zum anderen, dass sich der Verband veränderten Bedingungen selbst anpassen kann (VGH BW, Urt. v. 20. März 1989 - 1 S 247/87 -, juris Rn. 25). Eine Lösung vom Verband ist deshalb in der Regel nur dann als zulässig erachtet worden, wenn die Änderungen in der Sphäre des einzelnen Mitglieds liegen, wenn durch den Fortbestand des Verbandes seine Existenz oder seine Aufgabenstellung gefährdet würden und alle Möglichkeiten des Interessenausgleichs, insbesondere über die Verbandsversammlung, ausgeschöpft sind. In jedem Fall soll eine Aufkündigung der Mitgliedschaft nur dann gerechtfertigt sein, wenn das Einzelinteresse unter Beachtung des Interesses an einer Dauererledigung der vom Zweckverband übernommenen Aufgabe mehr Gewicht hat als die Pflicht zur Verbandstreue. Dies kommt dann in Betracht, 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 Zweckverbands unzumutbar wäre (zum Ganzen: OVG LSA, Beschl. v. 6. März 2000 - A 2 S 364/98 -, juris Rn. 5 m. w. N.).

- 52 Ausgehend davon wäre eine außerordentliche Kündigung der Klägerin selbst bei Annahme eines neben dem Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit bestehenden Kündigungsrechts hier nicht gerechtfertigt, weil weder ein ausreichender Kündigungsgrund besteht (hierzu unter a) noch alle Möglichkeiten des Interessenausgleichs ausgeschöpft wurden (hierzu unter b). Außerdem bestünde auch für eine solche Kündigung das Erfordernis einer Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde (hierzu unter c).
- 53 a) Die von der Klägerin zur Begründung ihrer Kündigung angeführten Umstände vermögen ein außerordentliches Kündigungsrecht nicht zu begründen. Sie betreffen im Wesentlichen Sachverhalte, die 30 Jahre oder noch weiter zurück in der Vergangenheit liegen. Es erscheint schon mehr als zweifelhaft, ob diese Vorgänge angesichts des Zeitablaufs überhaupt noch als geeigneter Kündigungsgrund in Frage kommen können. Soweit in der Vergangenheit liegende Kreditgeschäfte des Beklagten als Kündigungsgrund herangezogen werden, ist zu berücksichtigen, dass nach den Feststellungen des Senats im Verfahren betreffend die Gültigkeit der Haushaltssatzung des Beklagten für das Jahr 2018 (Urteil vom 16. April 2025 im Verfahren 4 C 21/19) die Klägerin in der Verbandsversammlung über die Kreditgeschäfte nicht nur informiert war, sondern vielfach den entsprechenden Beschlüssen der Verbandsversammlung zugestimmt hat. Soweit die Klägerin meint, der Beklagte verweigere die Aufklärung der Umstände, trägt dies nach Auffassung des Senats ebenfalls nicht. Die Vorgänge dürften sich – insbesondere wegen des erheblichen Zeitablaufs – anhand der noch vorhandenen Akten wohl kaum noch lückenlos aufklären lassen, wie sowohl die Untersuchungen durch die obere Rechtsaufsichtsbehörde als auch die bereits benannten Feststellungen des Senats (Urteil vom 16. April 2025 im Verfahren 4 C 21/19) zeigen. Allerdings liegen weder dieser Umstand noch die sonst von der Klägerin herangezogenen Gründe für die Kündigung in ihrer Sphäre. Die Nichterfüllung bestimmter Erwartungen oder die Enttäuschung über die Entwicklung des Zweckverbands begründen gerade kein Recht zur Kündigung aus wichtigem Grund (siehe nur VGH BW, Urt. v. 20. März 1989 - 1 S 247/87 -, juris Rn. 26).
- 54 Auch die von der Klägerin angeführte Majorisierung in der Verbandsversammlung durch die Beigeladene zu 2 und die seit dem Jahr 2014 eingeschränkten Einspruchsmöglichkeiten des Minderheitsmitglieds rechtfertigen eine Kündigung aus wichtigem Grund nicht. Die Klägerin hat sich bei Gründung des Beklagten freiwillig und sehenden Auges in die Position desjenigen Mitglieds mit dem geringeren Stimmgewicht in der Verbandsversammlung begeben. Darauf, dass der Gesetzgeber die zum Zeitpunkt der Gründung geltenden Einspruchsregelungen beibehält, durfte die Klägerin nicht vertrauen. Denn die bloß allgemeine Erwartung, das geltende

Recht werde unverändert auch in der Zukunft fortbestehen, genießt – soweit nicht besondere Momente der Schutzwürdigkeit hinzutreten – keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz (vgl. BVerfG, Beschl. v. 2. Mai 2012 - 2 BvL 5/10 -, juris Rn. 73).

- 55 b) Darüber hinaus wäre die Ausübung eines außerordentlichen Kündigungsrechts – worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat – stets nur ultima ratio. Die Klägerin müsste demnach zunächst alle gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten einer Beendigung ihrer Mitgliedschaft beim Beklagten ausgeschöpft haben. Dies hat sie nicht getan. Sie hat – wie bereits ausgeführt – weder eine Beschlussfassung der Verbandsversammlung des Beklagten über ihr Austrittsersuchen herbeigeführt noch eine rechtsaufsichtliche Genehmigung ihres Austritts beantragt. Es kann auch nicht – wie vom Verwaltungsgericht – ohne weiteres angenommen werden, dass der nach § 62 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 62 Abs. 1 SächsKomZG vorgesehene Weg des Austritts im Fall der Klägerin von vornherein aussichtslos wäre. Der Beklagte hat im Berufungsverfahren sowohl schriftsätzlich als auch in der mündlichen Verhandlung geäußert, dass er durchaus bereit sei, Gespräche über die Auflösung des Zweckverbands zu führen, was jedoch eine Verständigung über die Auseinandersetzung beinhalte. Eine solche setzt das Gesetz für die Auflösung ohnehin voraus (§ 62 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 62 Abs. 1 Satz 3 SächsKomZG).
- 56 Ungeachtet dessen erscheint vorliegend auch ein Vorgehen nach § 62 Abs. 3 Satz 1 SächsKomZG nicht ausgeschlossen, wonach die obere Rechtsaufsichtsbehörde nach Anhörung der Beteiligten die Auflösung des Zweckverbands oder den Ausschluss einzelner Verbandsmitglieder anordnen kann. Über diese Vorschrift könnte die Klägerin ihr Ausscheiden – was hier wegen § 62 Abs. 4 Satz 1 zweite Variante SächsKomZG gleichbedeutend wäre mit der Auflösung des Beklagten – auch ohne einen Beschluss der Verbandsversammlung erreichen. Für den Fall, dass die Klägerin mit ihrem Austrittsbegehren an den Mehrheitsverhältnissen in der Verbandsversammlung des Beklagten scheitern sollte, könnte sie demnach bei der Landesdirektion Sachsen die Auflösung des Beklagten beantragen. Im Rahmen der von dieser zu treffenden Ermessensentscheidung müssten die von der Klägerin vorgebrachten Gründe für ihr Austrittsbegehren berücksichtigt und mit dem öffentlichen Interesse am Fortbestand des Beklagten abgewogen werden. Hierbei ist freilich zu beachten, dass eine Auflösung nur aus dringenden Gründen des öffentlichen Wohls in Betracht kommt. So wird teilweise angenommen, ein dringender Grund des öffentlichen Wohls könne gegeben sein, wenn eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten zwischen den Verbandsmitgliedern (z. B. über die Umlage) über einen längeren Zeitraum zu einem erheblichen Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit führten und ein Kooperationswille im Sinne der Verbandsaufgaben nicht mehr erkennbar sei (Sponer/Jacob/Musall u. a., Kommunalverfassungsrecht Sachsen,

§ 62 SächsKomZG Ziffer 3). Ob derartige Gründe vorliegen, hat der Senat indes hier nicht zu entscheiden. Diese Prüfung obläge zunächst der zuständigen Landesdirektion Sachsen.

- 57 c) Schließlich müsste auch die Ausübung eines sich unmittelbar aus Art. 82 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden Kündigungsrechts aus wichtigem Grund unter dem Vorbehalt einer rechtsaufsichtlichen Genehmigung stehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass dem Ausscheiden aus dem Zweckverband keine Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen. Keinesfalls kann einer Kündigungserklärung – wie vom Verwaltungsgericht angenommen – unmittelbar rechtsgestaltende Wirkung zukommen. So wie die öffentliche Bekanntmachung von Genehmigung und Verbandssatzung konstitutiv für das Entstehen des Zweckverbands ist (§ 49 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. § 13 Abs. 2 SächsKomZG), bedürfen auch das Ausscheiden eines Mitglieds aus einem Zweckverband und dessen Auflösung zu ihrer Wirksamkeit der öffentlichen Bekanntmachung der Genehmigung (§ 62 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. § 13 Abs. 2 SächsKomZG). Auf dieses Publizitätserfordernis kann schon aus Gründen der Rechtssicherheit auch bei Annahme eines ungeschriebenen Kündigungsrechts nicht verzichtet werden.
- 58 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, der Klägerin auch die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 2 aufzuerlegen, weil sie sich als Berufungsführerin einem eigenen Kostenrisiko ausgesetzt hat. Da der Beigeladene zu 1 durch Verzicht auf eine Antragstellung dieses Kostenrisiko nicht eingegangen ist, sind dessen Kosten nicht nach § 162 Abs. 3 VwGO erstattungsfähig.
- 59 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.
- 60 Gründe für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision in diesem Urteil kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom

24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Oberverwaltungsgerichts vorgetragen werden, wenn es auf dieser Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

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.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Dahlke-Piel

Dr. Radtke

Wiesbaum

Beschluss

- 1 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 15.000 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, § 52 Abs. 1 GKG und folgt der Festsetzung in der ersten Instanz, gegen die die Beteiligten keine Einwände vorgebracht haben.
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Dahlke-Piel

Dr. Radtke

Wiesbaum