



THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 26/15

Im Namen des Volkes

Beschluss

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

der Gemeinde Kehmstedt,
vertreten durch den Bürgermeister,
Fronderöder Str. 7, 99752 Kehmstedt,

Beschwerdeführerin,

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Menge Noack,
Robert-Koch-Str. 2, 37075 Göttingen,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch den Präsidenten,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
Regierungsstr. 73, 99084 Erfurt,

vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch den Herrn Thüringer Minister für Migration, Justiz und Verbraucherschutz,
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

3. Freistaat Thüringen,
vertreten durch das Landratsamt Nordhausen,
dieses vertreten durch den Landrat,
Behringstr. 3, 99734 Nordhausen,

4. Gewässerunterhaltungsverband Bode-Wipperaue,
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,
Kehmstedter Weg 44, 99752 Bleicherode,

gegen

den Beschluss des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 30. April 2015, Az. 4 ZKO 619/14, und das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 23. Juli 2014, Az. 3 K 262/13 We,

wegen Genehmigung der Kündigung der Mitgliedschaft in einem Gewässerunterhaltungsverband

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Prof. Dr. Aschke und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Heßelmann, Menzel, Prof. Dr. Ohler, Petermann, Dr. von der Weiden und das stellvertretende Mitglied Prof. Dr. Ruffert

am 31. Januar 2018 **b e s c h l o s s e n** :

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung durch die genannten gerichtlichen Entscheidungen, die gesetzliche Regelungen über die kommunale Gemeinschaftsarbeit betreffen.

I.

Am 20. Juni 1992 trat das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 11. Juni 1992 in Kraft (GVBl. S. 232). Ausweislich der Gesetzesbegründung sollte es die rechtlichen Voraussetzungen und den Rahmen für die kommunale Gemeinschaftsarbeit in Thüringen schaffen (LTDrucks 1/788, S. 1). Dessen § 38 Abs. 5 lautete wie folgt:

„Ohne Rücksicht auf Absatz 1 kann jedes Verbandsmitglied seine Mitgliedschaft aus wichtigem Grund kündigen.“

In der Gesetzesbegründung (LTDrucks 1/788, S. 35) wird hierzu ausgeführt, dass der Entwurf ein außerordentliches Kündigungsrecht vorsehe, da der Austritt eines Mitglieds grundsätzlich einen entsprechenden Beschluss der Verbandsversammlung vorsehe. Von ihm könne Gebrauch gemacht werden, wenn einem Mitglied der Verbleib im Zweckverband unter Berücksichtigung aller Umstände nicht mehr zugemutet werden könne.

Mit dem Thüringer Gesetz zur Änderung von Vorschriften über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 14. September 2001 (GVBl. S. 257) änderte der Gesetzgeber die Überschrift des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in „Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit“ (im Folgenden: ThürKGG). Weiterhin fügte er § 38 Abs. 5 ThürKGG folgende Sätze an:

„Als wichtiger Grund gilt insbesondere die Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung des Zweckverbandes nach § 19 Abs. 1 Satz 4. Das Kündigungsrecht nach Satz 2 kann nur innerhalb

eines Jahres ab Kenntnis des Kündigungsgrundes ausgeübt werden. Die Frist nach Satz 3 beginnt nicht vor dem 1. Oktober 2001.“

In der Gesetzesbegründung (LTDrucks 3/1651, S. 10 f.) wird ausgeführt, dass die Bestimmung die Rechtsprechung aufgreife, die für die Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung von Zweckverbänden nach § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürKGG ein „Sonderkündigungsrecht“ des betroffenen Verbandsmitglieds entwickelt habe. Dieses „Sonderkündigungsrecht“ und seine Grenzen würden durch die Rechtsprechung im Einzelnen nicht näher bestimmt. Nun werde ausdrücklich festgestellt, dass diese Fälle Beispiele für ein Kündigungsrecht aus wichtigem Grund im Sinne dieser Bestimmung seien. Wie bisher seien aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes auf den Bestand des Zweckverbandes weitere Anforderungen an dieses Kündigungsrecht geknüpft. Dazu zähle auch das Erfordernis der Genehmigung nach § 42 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG.

Das Gesetz trat am 28. September 2001 in Kraft.

Die für das Verfahren relevanten Vorschriften lauten wie folgt:

§ 38

Änderung der Verbandssatzung, Kündigung aus wichtigem Grund

(1) Die Änderung der Verbandsaufgabe, der Austritt und der Ausschluss von Verbandsmitgliedern bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln, sonstige Änderungen der Verbandssatzung der einfachen Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl in der Verbandsversammlung. Die Verbandssatzung kann größere Mehrheiten oder die Notwendigkeit der Zustimmung bestimmter oder aller Verbandsmitglieder vorschreiben, insbesondere bei einer Änderung der Sitz- und Stimmenverteilung und des Umlegungsschlüssels.

(2) Der Beschluss über eine Übernahme weiterer Aufgaben oder über eine Änderung der Verbandssatzung im Fall des § 21 Abs. 2 Satz 2 setzt das Einverständnis aller betroffenen Verbandsmitglieder voraus.

(3) Der Beschluss über einen Beitritt oder Austritt setzt einen Antrag des Begehrenden voraus. Ein Ausschluss ist nur aus wichtigem Grund zulässig.

(4) Bei einer wesentlichen Änderung der Verhältnisse, die zu den Regelungen über die Sitz- und Stimmenverteilung und den Umlegungsschlüssel geführt haben, können die betroffenen Verbandsmitglieder eine entsprechende Änderung der Verbandssatzung verlangen. Kommt eine Einigung nicht zustande, entscheidet die Aufsichtsbehörde; § 25 Abs. 1, 2 und 4 Satz 1 gelten entsprechend.

(5) Ohne Rücksicht auf Absatz 1 kann jedes Verbandsmitglied seine Mitgliedschaft aus wichtigem Grund kündigen. Als wichtiger Grund gilt insbesondere die Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung des Zweckverbandes nach § 19 Abs. 1 Satz 4. Das Kündigungsrecht nach Satz 2 kann nur innerhalb eines Jahres ab Kenntnis des Kündigungsgrundes ausgeübt werden. Die Frist nach Satz 3 beginnt nicht vor dem 1. Oktober 2001.

§ 42

Genehmigung, Anzeige und Bekanntmachung

(1) Der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen

1. Änderungen der Verbandssatzung, die die Änderung der Verbandsaufgabe oder den Beitritt oder den Ausschluss von Verbandsmitgliedern oder deren Austritt in den Fällen des § 38 Abs. 1 oder des § 39 Abs. 2 Satz 2 beinhalten,
2. die Kündigung aus wichtigem Grund nach § 38 Abs. 5,
3. der Beschluss zur Auflösung des Zweckverbandes nach § 40 Abs. 1 oder
4. die Änderung der Satzung eines Pflichtverbands.

Für die Genehmigung gilt § 18 entsprechend. Der Genehmigung des Ausschlusses, des Austritts, der Auflösung oder der Kündigung aus wichtigem Grund können nur Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen. Gründe des öffentlichen Wohls können insbesondere dann vorliegen, wenn die Voraussetzungen für einen Pflichtverband vorliegen.

[...]

II.

1. Die Beschwerdeführerin erstrebt die rechtsaufsichtliche Genehmigung der Kündigung ihrer seit dem Jahre 2001 bestehenden Mitgliedschaft im Gewässerunterhaltungsverband Bode-Wipperaue, dem Anhörungsberechtigten zu 4. Dieser hat die Aufgabe, die im Verbandsgebiet vorhandenen Gewässer 2. Ordnung im Sinne von § 39 des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts und § 67 des Thüringer Wassergesetzes (ThürWG) zu unterhalten. Am 31. Mai 2012 beschloss der Gemeinderat der Beschwerdeführerin die Kündigung, weil der Anhörungsberechtigte zu 4. seinen Aufgaben nur unzureichend nachkomme.

Mit Schreiben vom 8. August 2012 erklärte die Beschwerdeführerin gegenüber dem Anhörungsberechtigten zu 4. die Kündigung und beantragte beim Landratsamt Nordhausen als Rechtsaufsichtsbehörde des Freistaats Thüringen, dem Anhörungsberechtigten zu 3., die Genehmigung der Kündigung aus wichtigem Grund gemäß § 38

Abs. 5 Satz 1 i. V. m. § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürKGG. Mit Bescheid vom 18. Februar 2013 versagte das Landratsamt Nordhausen die Genehmigung. Zur Begründung führte es aus, dass zur Bestimmung, wann ein wichtiger Grund vorliege, auf zivilrechtliche Grundsätze, insbesondere § 314 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) zurückgegriffen werden könne. Die Beschwerdeführerin habe nicht substantiiert dargelegt, welche Aufgaben der Anhörungsberechtigte zu 4. nicht ordnungsgemäß erfüllt habe. Es gebe keine gesetzliche Bestimmung, wie hoch der Anteil der Verwaltungskosten an den Gesamtkosten maximal sein dürfe. Die Kosten würden sich zudem auf lediglich 35 Prozent belaufen. Die Beschwerdeführerin habe keine Kostenposition konkret angegriffen.

2. Hiergegen erhob die Beschwerdeführerin am 20. März 2013 Klage. Zur Begründung trug sie vor, dass die Heranziehung zivilrechtlicher Grundsätze zur Beurteilung, ob ein wichtiger Grund vorliege, fehlerhaft sei. Dieser sei autonom zu bestimmen. Der Anhörungsberechtigte zu 4. erledige lediglich fünf Prozent der Aufgaben. Die restlichen 95 Prozent der Gewässerunterhaltung erledige sie selbst bzw. durch von ihr beauftragte Landwirte. Bei den wenigen vom Zweckverband, dem Anhörungsberechtigten zu 4., ausgeführten Maßnahmen habe es an der notwendigen Fachkompetenz gemangelt. Zudem entfielen mehr als 50 Prozent der vereinnahmten Umlagen auf Ausgaben für Verwaltung. Es sei ihr deshalb nicht zumutbar, im Zweckverband zu verbleiben.

Der Freistaat Thüringen, der Anhörungsberechtigte zu 3., beantragte, die Klage abzuweisen. Die Beschwerdeführerin habe trotz eines entsprechenden Hinweises nicht substantiiert vorgetragen, welche konkreten Maßnahmen der Anhörungsberechtigte zu 4. pflichtwidrig unterlassen oder mangelhaft ausgeführt habe. Bezüglich des übermäßigen Verwaltungsaufwands habe sie keine konkrete Kostenposition als nicht notwendig oder sachlich nicht vertretbar gerügt. Eine Unwirtschaftlichkeit ergebe sich auch nicht daraus, dass der Verwaltungsaufwand im Jahre 2012 einen Anteil von 58,5 Prozent ausgemacht habe, da die Verwaltung des Verbands sich nicht nur mit den unmittelbar am Gewässer erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen befasse, sondern auch investive Maßnahmen betreue. Für die Zumutbarkeit des Verbleibs im Zweckverband sei nicht hauptsächlich maßgeblich, ob der Wert der erhaltenen Leis-

tungen der Zahlungsverpflichtung entspreche. Gerade bei Gewässern bestehe die Besonderheit, dass sie zumeist mehrere Gemeindegebiete durchquerten, so dass beispielsweise den Wasserpegel beeinflussende Hindernisse oder Bachbegradigungen zur Beschleunigung des Wasserlaufs sich nicht nur unmittelbar vor Ort auswirkten. Es sei daher zweckmäßig und mitunter auch zwingend erforderlich, Maßnahmen unter Berücksichtigung des gesamten Gewässerverlaufs sowie der Umgebung durchzuführen. Die Umlageverpflichtung der Beschwerdeführerin mache mit 6.270,00 Euro im Haushaltsjahr 2013 von den Ausgaben des Verwaltungshaushalts nur circa 1,5 Prozent und bei Einbeziehung des Vermögenshaushalts nur circa 1,0 Prozent aus. Selbst wenn die Beschwerdeführerin die Aufgaben kostengünstiger ausführen könne, stelle dies keinen wichtigen Grund für eine Kündigung dar. Dies wäre allenfalls anders, wenn der Kostenvorteil der austretenden Gemeinde gravierend höher wäre als eine mögliche Kostenmehrbelastung der verbleibenden Mitglieder. Andernfalls bestünde die Gefahr häufigen Wechsels der Verbandsmitglieder mit der Folge einer erheblichen Planungsunsicherheit sowie finanziellen und organisatorischen Problemen bei der Aufgabenerledigung.

3. Mit Urteil vom 23. Juli 2014 - 3 K 262/13 We - wies das Verwaltungsgericht Weimar eine Klage der Beschwerdeführerin auf Verpflichtung des Freistaats Thüringen zur Erteilung der Genehmigung zum Austritt aus dem Gewässerunterhaltungsverband Bode-Wipperaue ab. In den Entscheidungsgründen führte das Verwaltungsgericht aus, für eine Kündigung nach § 38 Abs. 5 Satz 1 ThürKGG fehle es an einem wichtigen Grund. Die Beschwerdeführerin behaupte im Wesentlichen, dass der Anhörungsberechtigte zu 4. seine Aufgaben nicht oder nur schlecht erfülle, und berufe sich im Weiteren auf einen hohen Verwaltungskostenanteil. Die Schlechterfüllung der Aufgaben durch den Anhörungsberechtigten zu 4. werde von der Beschwerdeführerin nicht mit konkretem Sachvortrag untermauert. Es sei auch nicht ersichtlich, dass es der Beschwerdeführerin wegen des Verwaltungskostenanteils unzumutbar wäre, im Verband zu verbleiben. Zum einen seien hiervon auch die übrigen Verbandsmitglieder betroffen. Zum anderen spreche auch die Höhe der Umlage mit 6.270,00 Euro nicht für eine Unzumutbarkeit des Verbleibs. Anhaltspunkte für eine Handlungsunfähigkeit der Beschwerdeführerin seien nicht ersichtlich. Dass sie die Aufgaben kostengünstiger erledigen könne, würde allenfalls für eine Unzumutbarkeit

ausreichen, wenn ein krasses Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung bestünde. Die Beschwerdeführerin habe die kostengünstigere Erledigung aber nur behauptet. Es fehle an Angaben, welche Aufgaben sie künftig selbst in welcher Art und Weise und mit welchen Kosten erledigen wolle. Ein konkretes Konzept wäre erforderlich. Ohne Alternativkonzept bestehe keine Genehmigungsreife für die Kündigung. Einer weiteren Betrachtung der Umstände, die für einen Verbleib der Beschwerdeführerin im Anhörungsberechtigten zu 4. sprächen, bedürfe es daher nicht. Dennoch sei anzumerken, dass im Unterschied zu anderen Zweckverbänden bei einem Gewässerunterhaltungsverband ein noch größeres Interesse daran bestehen könne, dass möglichst viele Anrainer eines Wasserlaufs Zweckmitglieder seien. Gerade bei der Unterhaltung von Gewässern bestehe die Besonderheit, dass beispielsweise den Wasserpegel beeinflussende Hindernisse sich nicht nur unmittelbar vor Ort, sondern auch auf die Unterlieger des Gewässers auswirkten.

4. Mit Beschluss vom 30. April 2015 - 4 ZKO 619/14 - lehnte das Thüringer Oberverwaltungsgericht den Antrag der Beschwerdeführerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts ab.

a) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin sei im Rahmen des Verfahrens auf Erteilung der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht zunächst zu prüfen, ob ein „wichtiger Grund“ für die Kündigung vorliege. Die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) bzw. Art. 91 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) gebiete es nicht, den Begriff des „wichtigen Grundes“ im Sinne des § 38 Abs. 5 Satz 1 ThürKGG so auszulegen, dass allein der Beschluss bzw. die Bekundung einer Kommune, aus einem Zweckverband austreten bzw. die Mitgliedschaft kündigen zu wollen, ausreiche, um einen solchen annehmen zu können. Ebenso wenig sei im Rahmen des § 42 Abs. 1 Satz 3 ThürKGG die Prüfung entbehrlich, ob trotz Vorliegens eines wichtigen Grundes der Genehmigung der Kündigung bzw. des Austritts Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstünden. In der Rechtsprechung des Senats sei geklärt, dass § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Satz 3 ThürKGG i. V. m. § 38 Abs. 5 ThürKGG mit Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 1 ThürVerf im Einklang stehe. So habe der Senat bereits in seinem Beschluss vom 16. November 2001 folgendes ausgeführt:

Die Rechtsaufsichtsbehörde habe bei einer einseitigen Kündigungserklärung eines Zweckverbandsmitglieds auf der Tatbestandsseite das Vorliegen eines wichtigen Grundes im Sinne des § 38 Abs. 5 ThürKGG zu prüfen. Liege ein solcher vor, sei die Genehmigungsbehörde auf der Rechtsfolgenseite regelmäßig zur Genehmigung verpflichtet, es sei denn, einer Genehmigung stünden Gründe des öffentlichen Wohls oder Rechtsgründe entgegen. Diese Gesetzessystematik diene dem Ausgleich zwischen der grundgesetzlich geschützten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und dem überörtlichen öffentlichen Interesse an einer geordneten Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Während es der Gemeinde unbenommen bleibe, sich mit anderen Gemeinden zu einem Zweckverband zusammenzuschließen (Ausnahme: Pflichtverband), müsse sie sich für den Fall einer einseitigen Kündigung zunächst auf einen wichtigen Grund für diese Kündigung stützen können. Dieses Erfordernis stehe im Einklang mit Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 1 ThürVerf, da es zugleich dem Schutz der anderen im Zweckverband verbleibenden Gemeinden diene. Liege ein wichtiger Grund vor, könne die Genehmigung nur unter den engen Voraussetzungen des § 42 Abs. 1 Satz 3 ThürKGG versagt werden. In diesem Fall bilde das öffentliche Interesse an einer geordneten Gewässerunterhaltung eine Schranke des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts.

Diese Auslegung der § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Satz 3 ThürKGG i. V. m. § 38 Abs. 5 ThürKGG sei trotz der Darlegungen der Beschwerdeführerin nicht zweifelhaft. Insbesondere biete ihr Hinweis auf die Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern keine Veranlassung, die Verfassungsmäßigkeit der genannten Bestimmungen in Zweifel zu ziehen. Es sei allein entscheidend, dass der Thüringer Gesetzgeber sich bei der Ausgestaltung des Rechts zur Kündigung der Mitgliedschaft einer Gemeinde aus den genannten Gründen im Rahmen des ihm verfassungsrechtlich eröffneten Gestaltungsspielraums gehalten habe.

b) Soweit die Beschwerdeführerin erstmals im Zulassungsverfahren geltend mache, dass der Anhörungsberechtigte zu 4. die ihm obliegenden Aufgaben durch den Abwasserzweckverband Bode-Wipper erfüllen lasse, berechtere dies nicht zur Kündigung aus wichtigem Grund. Ein Träger öffentlicher Verwaltung sei zwar wegen des aus dem Rechtsstaatsprinzips abzuleitenden Grundsatzes der Selbstorganschaft und

Eigenverantwortlichkeit verpflichtet, die ihm zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal sowie eigenen Sachmitteln und in eigener Organisation wahrzunehmen. Dies schließt es aber nicht aus, sich bei der Aufgabenerledigung Dritter wie beispielsweise eines Verwaltungshelfers zu bedienen oder auf der Grundlage des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit mit anderen Trägern öffentlicher Verwaltung zu kooperieren. Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang die einem Zweckverband obliegenden Aufgaben durch eigenes Personal oder Dritte wahrgenommen würden, obliege nach Maßgabe des § 31 ThürKGG der Verbandsversammlung. Die Verbandsversammlung des Anhörungsberechtigten zu 4. habe unter Mitwirkung und Zustimmung des für die Beschwerdeführerin bestellten Verbandsrats im Januar 2002 beschlossen, die Betriebsführung auf der Grundlage einer Zweckvereinbarung im Sinne der §§ 7 ff. ThürKGG auf den Zweckverband zu übertragen. Es wäre mit dem das Verhältnis zwischen Zweckverband und Mitgliedsgemeinden prägenden Verbot widersprüchlichen Verhaltens unvereinbar, wenn eine Mitgliedsgemeinde einen Kündigungsgrund auf Umstände stützen könnte, die sie selbst mitverantwortet habe.

Unabhängig hiervon könne für das Austrittsverfahren offen bleiben, ob der Abschluss einer Zweckvereinbarung und die damit einhergehende Einbeziehung des Abwasserzweckverbandes rechtmäßig seien. Denn ob die Entscheidung eines Zweckverbandes, einen Dritten bei der Aufgabenerfüllung einzubeziehen, gegen den Grundsatz der Selbstorganschaft verstoße oder sich im Rahmen des bei der Aufgabenerfüllung eröffneten weiten Gestaltungsspielraums halte, sei im Rahmen der allgemeinen Kommunalaufsicht nach § 23 Abs. 1, § 45 ThürKGG i. V. m. §§ 116 ff. der Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO) und nicht bei der Entscheidung über die Erteilung der kommunalaufsichtlichen Genehmigung einer Kündigung zu prüfen. Offen bleiben könne deshalb auch, ob der Anhörungsberechtigte zu 4. die gegenüber seinen Mitgliedsgemeinden erlassenen Umlagebescheide ohne eigenes Personal inhaltlich selbst verantworten könne.

c) Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Verbandsumlage sei zu hoch, weil das Betriebsführungsentgelt des Abwasserzweckverbandes weiterberechnet werde, führe nicht weiter. Sie stütze ihre Auffassung lediglich auf das allgemein gehaltene Argu-

ment, dass das Betriebsführungsentgelt nicht bei der Ermittlung des mit der Verbandsumlage auf die Mitgliedsgemeinden umzulegenden Aufwands berücksichtigt werden könne, weil der Abwasserzweckverband in die Aufgabenerledigung nicht hätte einbezogen werden dürfen. Zum einen habe die Beschwerdeführerin die Einbeziehung des Abwasserzweckverbandes in die Aufgabenerledigung selbst zu verantworten und diese sei auch nicht im Rahmen der kommunalaufsichtlichen Genehmigung der Kündigung zu prüfen. Zum anderen habe die Beschwerdeführerin den Umstand, dass der Abwasserzweckverband in den vergangenen Jahren die Aufgaben für den Anhörungsberechtigten zu 4. im Gebiet seiner Mitgliedsgemeinden wahrgenommen und ihn zumindest tatsächlich von der Aufgabenwahrnehmung befreit habe, in ihrer Argumentation ausgeblendet. Da im Falle einer rechtsgrundlosen Leistung auch im öffentlichen Recht zumindest öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche in Betracht kämen, bestünde für die Annahme, dass für die durch den Abwasserzweckverband erbrachten Leistungen kein Aufwand in die Verbandsumlage eingerechnet werden dürfe, nur Raum, wenn sich aus dem Vortrag der Beschwerdeführerin Anhaltspunkte dafür ergäben, dass der Anhörungsberechtigte zu 4. aus keinem rechtlichen Gesichtspunkt zur Zahlung eines Geldbetrages an den Abwasserzweckverband verpflichtet wäre. An einem solchen Vortrag der Beschwerdeführerin fehle es jedoch.

III.

Mit Schreiben vom 3. Juli 2015, am selben Tag beim Verfassungsgerichtshof eingegangen, hat die Beschwerdeführerin eine Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf, § 11 Nr. 2, §§ 31 ff. des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof (Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz - ThürVerfGHG) „unmittelbar“ gegen die genannten gerichtlichen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Weimar und des Thüringer Oberverwaltungsgerichts sowie „mittelbar“ gegen § 38 Abs. 5 Satz 1 ThürKGG erhoben.

Zur Begründung trägt sie vor:

1. Die Gewässerunterhaltung sei nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 ThürWG eine kommunale Pflichtaufgabe und gleichzeitig eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe. Vom

kommunalen Selbstverwaltungsrecht sei auch umfasst, dass die Gemeinde grundsätzlich selbst entscheiden könne, auf welche Art und Weise sie die ihr obliegende Gewässerunterhaltungspflicht erfülle und wie sie diese Aufgabe finanziere. Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltung sei es ebenfalls, diese Aufgabe einem kommunalen Zweckverband zu übertragen. Dies umfasse aber auch die Zurückholung der Aufgabenübertragung, um die Aufgabenerledigung künftig wieder in die eigene Hand zu nehmen. Hierzu zähle insbesondere auch das Recht, die organisatorischen Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung selbst zu setzen (Organisationshoheit), die Entscheidung selbst zu treffen, mit welchem und mit wieviel Personal die Aufgaben erfüllt werden sollen (Personalhoheit) und die für die Aufgabenerfüllung eingesetzten Einnahmen und Ausgaben selbst zu bestimmen (Finanzhoheit). Nehme man einer Gemeinde die Entscheidungsgewalt über diese Fragestellungen, liege nicht bloß ein Eingriff in den sogenannten Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung, sondern sogar ein Eingriff in deren Kernbereich vor.

2. Ein Austritt aus dem Zweckverband durch Kündigung ermögliche, dass die Gemeinde die Aufgabenerfüllung wieder selbst und eigenverantwortlich wahrnehme. Die Möglichkeit einer Rückkehr zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung sei jedoch durch das Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit erheblich eingeschränkt. Der Landesgesetzgeber unterscheide zwei Rechtsinstitute der Beendigung der Mitgliedschaft in einem Zweckverband: Einen Austritt, der nur möglich sei, wenn die Verbandsversammlung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln zustimme, und ein einseitiges Kündigungsrecht der Mitgliedsgemeinde. Letzteres setze jedoch voraus, dass ein „wichtiger Grund“ vorliege (§ 38 Abs. 5 Satz 1 ThürKGG) und keine Gründe des „öffentlichen Wohls“ entgegenstünden (§ 42 Abs. 1 Satz 3 ThürKGG). Das letztgenannte Kriterium sei durchaus einsichtig. Es stelle sich jedoch die Frage, ob es zusätzlich erforderlich sei, über das Fehlen entgegenstehender Gründe hinaus auch einen „wichtigen Grund“ zu verlangen. Wenn die Mitgliedsgemeinde davon abhängig sei, entweder eine Zwei-Drittel-Mehrheit in der Verbandsversammlung zu organisieren oder aber einen „wichtigen Grund“ anzuführen, bedeute dies im Ergebnis, dass nur der Eintritt in den Zweckverband freiwillig sei. Der Austritt liege hingegen nicht mehr in der Hand der Gemeinde. Ein freiwillig gebildeter Zweckverband (Freiverband) unterscheide sich dann nur noch dadurch von einem

Pflichtverband, dass Letzterer unfreiwillig zustande gekommen sei. Nach der Gründung werde jeder Freiverband zu einem Pflichtverband, weil die freiwillig beigetretenen Mitglieder nicht mehr einseitig austreten könnten.

3. Zwar seien die schutzwürdigen Interessen der übrigen im Zweckverband verbleibenden Gemeinden ein beachtlicher öffentlicher Belang. Allerdings sei es Aufgabe des Gesetzgebers, die Interessen der Austrittswilligen Gemeinden einerseits und die Interessen der im Zweckverband verbleibenden Gemeinden andererseits zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Dieser Ausgleich sei dem Thüringer Gesetzgeber misslungen. Durch die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit bzw. das Erfordernis eines „wichtigen Grundes“ und das Fehlen entgegenstehender Gründe des öffentlichen Wohls sei die Kündigung unzumutbar erschwert.

4. Das Kriterium des „wichtigen Grundes“ sei nicht deckungsgleich mit den Belangen der im Zweckverband verbleibenden Mitgliedsgemeinden. Vielmehr gehe es weit über die Bedürfnisse der übrigen Verbandsmitglieder hinaus. Es erscheine bereits fraglich, ob dieses Kriterium im Sinne der Verhältnismäßigkeitsprüfung geeignet sei, die Belange der übrigen im Zweckverband verbleibenden Gemeinden zu wahren. Zumindest sei es nicht erforderlich, denn gerade bei größeren Zweckverbänden seien Konstellationen denkbar, in denen die Interessenlage der verbleibenden Mitgliedsgemeinden es keineswegs erfordere, dass eine Austrittswillige kleinere Gemeinde dauerhaft im Zweckverband verbleibe. Auch in derartigen Konstellationen sei ein Austritt durch einseitige Kündigungserklärung jedoch an das Vorliegen eines „wichtigen Grundes“ gebunden. Fehle dieser, könnten die übrigen Mitgliedsgemeinden die kündigungswillige Gemeinde dazu zwingen, dauerhaft im Zweckverband zu verbleiben, obwohl es hierfür keine sachlichen Gründe gebe.

Die Beschwerdeführerin sei ursprünglich dem Zweckverband beigetreten, weil sie der Auffassung gewesen sei, auf diese Weise die Aufgaben besser erledigen zu können. Mittlerweile habe sie jedoch eine ausreichende Leistungskraft wiedergewonnen und könne die Aufgaben außerhalb des Zweckverbands wirtschaftlicher erledigen. Allein dieser Aspekt müsse ausreichen, um ihr die eigene Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen.

Gründe des öffentlichen Wohls stünden der einseitigen Kündigung entgegen, wenn der Anhörungsberechtigte zu 4. seine Existenzfähigkeit verlöre oder zumindest gefährdet sähe, sobald die Beschwerdeführerin nicht mehr beteiligt wäre. Eine solche Existenzgefährdung werde jedoch nicht behauptet. Selbst höhere Kosten der im Verband zurückbleibenden Mitglieder seien für sich genommen noch kein ausreichender Grund, einer kündigungswilligen Gemeinde den Austritt zu verwehren. In freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben könne kein öffentliches Interesse daran bestehen, einer unwirtschaftlichen Aufgabenerledigung der Freiverbandes das Wort zu reden und den Wettbewerb der Gemeinden zu beeinträchtigen, indem man es einer „wiedererstarkten“ Gemeinde verwehre, die freiwillige Sache besser zu machen, als es der Zweckverband könne.

Durch § 38 Abs. 5 Satz 1 ThürKGG werde daher das Recht der Beschwerdeführerin auf kommunale Selbstverwaltung mehr als erforderlich eingeschränkt. Die Entscheidungen des VG Weimar und des Thüringer Obergerichtsverwaltungsgerichts verletzen sie somit in ihrem Recht aus Art. 91 Abs. 1 ThürVerf.

IV.

Die Anhörungsberechtigten haben von einer Stellungnahme abgesehen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

Nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 ThürVerf in Verbindung mit § 11 Nr. 2, § 31 Abs. 2 ThürVerfGHG entscheidet der Thüringer Verfassungsgerichtshof über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden wegen der Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf.

Die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Weimar und des Thüringer Oberverwaltungsgerichts sind zulässige Beschwerdegegenstände, zu deren Prüfung der Thüringer Verfassungsgerichtshof zuständig ist. Sie ermöglichen zugleich eine inzidente Prüfung der Vorschriften des § 38 Abs. 5 und § 42 Abs. 1 ThürKGG, wie sich - unbeschadet des Fristablaufs nach § 33 Abs. 3 ThürVerfGHG - aus § 37 Abs. 4 Satz 2 ThürVerfGHG ergibt.

Die Kommunalverfassungsbeschwerde wurde auch ordnungsgemäß erhoben.

Für die ordnungsgemäße Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde durch eine Gemeinde genügt in Thüringen, dass sie vom Bürgermeister eingelegt worden ist. Ob der Bürgermeister hierbei auf der Grundlage eines ihn dazu ermächtigenden Beschlusses des Gemeinderates gehandelt hat, ist für die Zulässigkeit der Kommunalverfassungsbeschwerde unerheblich.

Im Schrifttum wird zwar die Auffassung vertreten, dass die Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde einen wirksamen Beschluss des gemeinde- oder gemeindeverbandsinternen Gremiums erfordert (Bethge, in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 91 Rn. 23, Stand 2014). Nach der gegenteiligen Auffassung ist das Vorliegen eines solchen Beschlusses für die Wirksamkeit der Erhebung als Außenrechtsakt ohne Bedeutung (vgl. HessStGH, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, juris Rn. 50).

Für die Frage der Vertretungsmacht des Bürgermeisters kommt es jedoch auch im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof auf die einfachrechtliche Regelung durch den Landesgesetzgeber an (vgl. Art. 80 Abs. 5 ThürVerf). Insoweit besagt § 31 Abs. 1 ThürKO, dass der Bürgermeister die Gemeinde nach außen vertritt. Die Vorschrift gilt für die gerichtliche wie die außergerichtliche Vertretung, ohne dass sich aus ihrem Wortlaut oder nach sonstigen Auslegungskriterien Einschränkungen der Vertretungsbefugnis ergeben. So knüpft § 31 Abs. 1 ThürKO auch unter gesetzes-systematischen Gesichtspunkten nicht an das Bestehen eines Beschlusses des Gemeinderates für die Ausübung des Vertretungsrechts an (vgl. auch ThürOLG, Urteil vom 22. Januar 1997 - 2 U 988/95 -, juris Rn. 7 m. w. N. zu § 27 Abs. 1 VKO). Daher

ist die Beachtung der durch § 29 ThürKO festgelegten Zuständigkeitsverteilung im Innenverhältnis von Bürgermeister und Gemeinderat keine Voraussetzung für die Wirksamkeit von Außenvertretungsakten.

C.

Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist unbegründet. Weder das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar und der Beschluss des Thüringer Oberverwaltungsgerichts noch § 38 Abs. 5 Satz 1 ThürKGG, auf dem die Entscheidungen beruhen, verletzen die Beschwerdeführerin in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 91 Abs. 1 ThürVerf.

I.

1. Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung aus Art. 91 Abs. 1 ThürVerf sichert den Gemeinden das Recht, im Rahmen der Gesetze alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als eigene Aufgabe zu erledigen, sowie die Befugnis, über das Ob und Wie dieser Aufgabenerledigung eigenverantwortlich zu entscheiden (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 23. April 2009 - 32/05-, LVerfGE 20, 479 [499] = juris Rn. 122; auch st. Rspr. des BVerfG zum inhaltlich entsprechenden Art. 28 Abs. 2 GG: Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83 u. a. -, BVerfGE 79, 127 [143] = juris Rn. 41). Das Recht zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte im Rahmen dieser Befugnisse bedeutet allgemein die Freiheit vor staatlicher Regulierung der Art und Weise der Aufgabenerledigung (vgl. ThürVerfGH LVerfGE 20, 479 [499] = juris Rn. 122; BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 -, BVerfGE 107, 1 [12 f.] = juris Rn. 46).

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in diesem Sinn sind alle Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Ge-

meinde betreffen (vgl. ThürVerfGH LVerfGE 20, 479 [501 f.] = juris Rn. 131; BVerfGE 79, 127 [151 f.] = juris Rn. 59). Innerhalb dieses Bereichs ist die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden besonders geschützt, soweit wesentliche Hoheitsrechte wie die Gebiets-, Planungs-, Organisations-, Personal- oder Finanzhoheit betroffen sind (vgl. ThürVerfGH LVerfGE 20, 479 [501] = juris Rn. 128; BVerfG, Urteil vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 -, BVerfGE 138, 1 [17] = juris Rn. 49).

2. Dahinstehen kann im vorliegenden Fall, ob die den Gemeinden oder den zur Unterhaltung gegründeten Verbänden nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 ThürWG zugewiesene Unterhaltungspflicht für Gewässer zweiter Ordnung eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 91 Abs. 1 ThürVerf und Art. 28 Abs. 2 GG ist; aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich nicht eindeutig, ob es sich nach der Einordnung durch den einfachen Gesetzgeber um eine eigene Aufgabe der Gemeinden oder eine solche im übertragenen Wirkungskreis handelt. Denn auch die Wahrnehmung einer Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis unterfällt der Organisationshoheit als Ausprägung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Oktober 2004 - 16/02 -, LVerfGE 15, 462 [487] = juris Rn. 94; BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [382] = juris Rn. 67). Die Mitgliedschaft in einem Zweckverband hat darüber hinaus Konsequenzen für die Finanzhoheit der Gemeinde und ihr Recht, im Rahmen ihrer Personalhoheit über den Einsatz ihrer Bediensteten zu disponieren.

3. a) 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 (§ 20 Abs. 1 ThürKGG). 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, Urteil vom 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.

b) Die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung wird den Gemeinden jedoch nur „im Rahmen der Gesetze“ (Art. 91 Abs. 1 ThürVerf, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) gewährleistet. 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. 91 Abs. 1 ThürVerf und Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG solche Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen ersticken würden (vgl. BVerfG, Urteil vom 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, Beschluss vom 26. Oktober 1994 - 2 BvR 445/91 -, BVerfGE 91, 228 [238 f.] = 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, Urteil vom 20. Dezember 2007 - 2 BvR 2433/04 u. a. -, BVerfGE 119, 331 [362 f.] = juris Rn. 147 zur Mitwirkung der Kommunen an Arbeitsgemeinschaften nach § 44b Sozialgesetzbuch Zweites Buch). Dieser Auffassung schließt sich der Verfassungsgerichtshof an.

c) Aufgrund der Regelungen in § 38 Abs. 5 und § 42 Abs. 1 ThürKGG, wonach das Ausscheiden aus einem Zweckverband an Voraussetzungen wie das Bestehen eines Kündigungsgrundes und das Fehlen entgegenstehender Gründe des öffentlichen Wohls geknüpft ist, kann die Beschwerdeführerin nicht mehr eigenverantwortlich über ihre Mitgliedschaft und damit über das Wie der Erledigung der Aufgabe der Gewässerunterhaltung entscheiden. Das erschwerte Austrittsrecht und die damit verbundene Einschränkung, über die Art und Weise der Aufgabenerledigung eigenständig entscheiden zu können, stellt einen Eingriff in den sogenannten Randbereich der

kommunalen Selbstverwaltungsgarantie dar. Ein Eingriff in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie liegt hingegen nicht vor, denn eine erstickende Wirkung tritt durch die gesetzlichen Anforderungen an die Kündigung der Mitgliedschaft nicht ein. Die Aufgabenübertragung auf den Zweckverband betrifft lediglich die Gewässerunterhaltung. Eine Einflussnahme der Gemeinde auf die Erledigung dieser Aufgabe ist - wenn auch begrenzt - über die Verbandsversammlung möglich (§§ 26 ff. ThürKGG), so dass kein vollständiger Aufgabenentzug vorliegt. Für die Organisation der übrigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises bleibt die Gemeinde weiterhin zuständig. Von einem Scheindasein ihrer Organisationshoheit kann daher keine Rede sein.

II.

Die Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch § 38 Abs. 5 und § 42 Abs. 1 ThürKGG ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

1. Art. 91 Abs. 1 ThürVerf verlangt, dass Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auf Gründen des Gemeinwohls beruhen müssen und nur soweit in das Recht der Gemeinden eingreifen dürfen, wie es notwendig ist, um dem überörtlichen Gemeinwohlbelang gerecht zu werden und zur Durchsetzung zu verhelfen (ThürVerfGH LVerfGE 20, 479 [501] = juris Rn. 130 m. w. N.). Allerdings obliegt es 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. BVerfGE 119, 331 [363] = juris Rn. 148 m. w. N.).

Zu berücksichtigen ist dabei, dass Art. 91 Abs. 1 ThürVerf und Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein Regel-Ausnahme-Verhältnis konstituieren, wonach der Gesetzgeber den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls entziehen darf, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung anders nicht sicherzustellen wäre. Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration

on - etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung - scheidet als Rechtfertigung eines Aufgabenentzugs aus (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. November 2017 - 2 BvR 2177/16 -, juris Rn. 84).

2.a) Nach § 3 Abs. 1 ThürKGG können Gemeinden und Landkreise zusammenarbeiten, um Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam zu erfüllen. Die hierfür neben anderen Kooperationsformen vorgesehenen Zweckverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 2 Abs. 3 Satz 1 ThürKGG), die ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung verwalten (§ 2 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG). Ihre Rechtsverhältnisse werden in einer Verbandssatzung geregelt (§ 17 ThürKGG), die zu genehmigen (§ 18 ThürKGG) und bekanntzumachen (§ 19 ThürKGG) ist. Unter den Voraussetzungen des § 21 Abs. 1 ThürKGG kann einem Zweckverband die Dienstherreneigenschaft zukommen. Zweckverbände verfügen über Organe in Gestalt der Versammlung und des Vorsitzenden (§ 26 ThürKGG). Sie unterstehen staatlicher Aufsicht, die u.a. in den Genehmigungsvorbehalten nach § 42 ThürKGG zum Ausdruck kommt. Änderungen der Verbandsaufgabe, der Austritt und der Ausschluss von Verbandsmitgliedern sowie die Auflösung des Zweckverbands bedürfen grundsätzlich einer Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl in der Versammlung (§ 38 Abs. 1 Satz 1, § 40 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG). Handelt es sich bei dem Zweckverband um einen Pflichtverband und entfallen nachträglich die Gründe für seine zwangsweise Bildung, so führt das nicht automatisch zur Auflösung des Zweckverbandes und zur Beendigung der Mitgliedschaft (§ 40 Abs. 2 ThürKGG).

b) Wie der Ausschluss eines Verbandsmitglieds erfordert auch die Kündigung der Mitgliedschaft das Vorliegen eines wichtigen Grundes (§ 38 Abs. 3 Satz 2, Abs. 5 Satz 1 ThürKGG). Diese Voraussetzung trägt dem auch im Bereich der öffentlich-rechtlichen Vertragsbeziehungen geltenden Grundsatz von Treu und Glauben Rechnung, als dessen spezifischer Ausdruck bei zivilrechtlichen Dauerschuldverhältnissen § 314 BGB anzusehen ist. Hiernach ist ein wichtiger Grund insbesondere dann gegeben, wenn die Fortsetzung der Mitgliedschaft unter Berücksichtigung aller Umstände dem Verbandsmitglied nicht mehr zugemutet werden kann. Jedoch verdeutli-

chen die gesetzlichen Regelungen auch, dass wesentliche Unterschiede zwischen vertraglichen und körperschaftlichen Bindungen zu beachten sind, so dass an die Unzumutbarkeit der Fortsetzung der Verbandsmitgliedschaft hohe Anforderungen zu stellen sind. Denn selbst wenn ein wichtiger Grund vorliegt, können einer Kündigung möglicherweise Gründe des öffentlichen Wohls nach § 42 Abs. 1 Satz 3 ThürKGG entgegenstehen. Durch dieses Regelungssystem schützt der Gesetzgeber im Interesse einer kontinuierlichen Erfüllung der öffentlichen Aufgabe das besondere Vertrauen der übrigen Mitglieder auf die Dauerhaftigkeit des Zweckverbands.

Eine einseitige Lösung vom Zweckverband kommt daher beispielsweise dann in Betracht, wenn Änderungen in der Sphäre des Mitglieds eingetreten sind, die seine Existenz oder Aufgabenerfüllung gefährden würden, und alle Möglichkeiten des Interessenausgleichs, insbesondere über die Verbandsversammlung, ausgeschöpft sind (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20. März 1989 - 1 S 247/87 -, juris Rn. 25). Bloße finanzielle Belastungen aufgrund der Mitgliedschaft in dem Zweckverband (vgl. § 37 ThürKGG) begründen dagegen typischerweise keine Existenzgefährdung. Einer finanziellen Schieflage einer Gemeinde ist vielmehr vorrangig mit den Mitteln der Kommunalaufsicht oder des Finanzausgleichsrechts zu begegnen. Daneben können weitere Umstände, beispielsweise schwerwiegende oder anhaltende Pflichtverletzungen durch den Zweckverband, als zur Kündigung berechtigende, wichtige Gründe angesehen werden. Dies setzt wiederum voraus, dass rechtsaufsichtliche Maßnahmen gegenüber dem Zweckverband ohne Erfolg geblieben oder von vornherein zum Scheitern verurteilt sind.

Diese Auslegung folgt daraus, dass Zweckverbände auf Beständigkeit angelegt sind und die ihnen übertragenen Aufgaben auf Dauer wahrnehmen sollen. Für jedes Mitglied besteht daher grundsätzlich die Pflicht zur Verbandstreue (vgl. OVG LSA, Urteil vom 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 Vertrauenstatbestand, 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.

3. Bei der Umsetzung seines zulässigerweise verfolgten Ziels muss der Gesetzgeber den Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung auf das notwendige Maß beschränken. Die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips sind gewahrt, wenn die Regelung geeignet ist, das Ziel zu erreichen, kein weniger stark belastendes, gleich effektives Mittel zur Verfügung steht und der Eingriff im Verhältnis zum angestrebten Ziel nicht unzumutbar ist.

a) Durch § 38 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. § 42 Abs. 1 ThürKGG wird erreicht, dass die Verbandsmitglieder nicht voraussetzungslos ihre Mitgliedschaft beenden können. Diese Regelung dient dem gesetzgeberischen Ziel, dass der Zweckverband die ihm übertragenen Aufgaben dauerhaft und zu möglichst konstanten Bedingungen bewältigen kann.

b) Die gesetzliche Regelung ist auch erforderlich. An der Erforderlichkeit fehlt es nur, wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, mit dem das betreffende Recht nicht oder weniger fühlbar eingeschränkt wird, wobei die sachliche Gleichwertigkeit in jeder Hinsicht eindeutig feststehen muss.

Zwar wären ein gänzlicher Verzicht auf einen Kündigungsgrund und ein Genehmigungsverfahren ein milderer Mittel. Gemessen am gesetzgeberischen Ziel wäre ein

solches Regelungsmodell aber nicht gleich wirksam. Gegen das Entfallen dieser Erfordernisse spricht bereits, dass die ansonsten geltende Voraussetzung einer Zweidrittelmehrheit in der Verbandsversammlung für einen Austritt eines Verbandsmitglieds gemäß § 38 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG leer liefe (zur Zulässigkeit eines solchen Quorums für ein Ausscheiden aus einem Zweckverband vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 1973 - VII B 70/73 -, VerwRspr 26, 78 [79]). Würde die austrittswillige Gemeinde dieses Quorum nicht erreichen, könnte sie so kurzerhand eine „ordentliche“ Kündigung erklären und sich auf diesem Wege vom Zweckverband lösen.

Die bloße Berücksichtigung von entgegenstehenden Gründen des öffentlichen Wohls im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 42 Abs. 1 ThürKGG ist ebenfalls keine sachlich gleichwertige Alternative. Durch das Erfordernis eines wichtigen Grundes stellt der Gesetzgeber erhöhte Anforderungen an die Genehmigung und erschwert damit die Beendigung der Mitgliedschaft. Der Gesetzgeber durfte im Rahmen der ihm zustehenden Gestaltungsfreiheit dieses von ihm gewählte Ordnungsmodell als erforderlich zur Erreichung des gesetzgeberischen Zwecks ansehen, zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Aufgabenwahrnehmung Zweckverbände mit einer erhöhten Verbandsstabilität auszustatten. Der Verzicht auf den wichtigen Grund als Voraussetzung einer Kündigung stellt daher kein gleich geeignetes Mittel zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels dar.

c) Schließlich stellt sich die angegriffene Norm im Hinblick auf das angestrebte gesetzgeberische Ziel nicht als unangemessen dar.

Wie bereits ausgeführt, erfolgt durch den Beitritt zu einem Zweckverband kein vollständiger Aufgabenentzug. Zudem unterstehen die Zweckverbände der staatlichen Aufsicht (§ 45 Abs. 1 ThürKGG), was eine Gesetzeskonformität bei der Aufgabenerfüllung gewährleistet. Unter dem Aspekt der Verbandstreue können und müssen Zweckverbände überdies 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 bedingungsreifen 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. Während Pflichtverbände sich nach § 40 Abs. 2 Satz 1 ThürKGG nicht selbst auflösen können und aus ihnen wegen § 42 Abs. 1 Satz 4 ThürKGG ein Austritt grundsätzlich nicht möglich ist, bestehen bei einem Freiverband diese Gestaltungsrechte durchweg. 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. Bei der Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Regelung muss die Genehmigungsbehörde stets auch den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung tragen und sicherstellen, dass die durch Art. 91 Abs. 1 ThürVerf geschützte Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde nicht leerläuft.

III.

Im vorliegenden Fall ist auch nicht ersichtlich, dass die Verwaltungsgerichte die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 91 Abs. 1 ThürVerf bei der Auslegung und Anwendung des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit verkannt haben. Weder ergeben sich Gesichtspunkte, dass der Anhörungsberechtigte zu 4. schwerwiegende oder anhaltende Pflichtverletzungen begangen hat, noch liegen besondere Umstände in der Sphäre der Beschwerdeführerin vor, die die Fortsetzung der Mitgliedschaft als unzumutbar erscheinen lassen. Vor diesem Hintergrund ist das Interesse der Beschwerdeführerin an einer Beendigung ihrer Mitgliedschaft im Anhörungsberechtigten zu 4. nicht schutzwürdiger als das öffentliche Interesse der anderen Verbandsmitglieder am unveränderten Fortbestand des Zweckverbands.

D.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

E.

Das Verfahren ist kostenfrei, § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG. Auslagen werden nicht erstattet, § 29 ThürVerfGHG.

Die Entscheidung ist nach dem Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz nicht rechtsmittelfähig.

Prof. Dr. Aschke

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Heßelmann

Menzel

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Dr. von der Weiden

Prof. Dr. Ruffert