VGH München, Beschluss v. 02.11.2023 – 4 CE 23.1498

Titel:

Kündigung der Mitgliedschaft in einem Zweckverband

Normenkette:

BayKommZG Art. 44 Abs. 3, Art. 52 Abs. 1 S. 1 Nr. 3

Leitsatz:

Die Nichterfüllung subjektiver Erwartungen eines Verbandsmitglieds stellen keinen wichtigen Grund im Sinne von Art. 44 Abs. 3 KommZG für die Kündigung der Verbandsmitgliedschaft dar. (Rn. 12) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, Kündigung der Mitgliedschaft in einem Zweckverband aus wichtigem Grund, Vorwegnahme der Hauptsache, Verkehrsüberwachung, Geschwindigkeitsmessanlage

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 28.07.2023 – M 7 E 23.3210

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragstellerin begehrt im Wege einer einstweiligen Anordnung die Verpflichtung des Antragsgegners zur Genehmigung der Kündigung ihrer Mitgliedschaft im Zweckverband kommunale Verkehrsüberwachung Südostbayern (im Folgenden: Zweckverband).

2
Mit Schreiben vom 8. November 2022 erklärte die Antragstellerin gegenüber dem Zweckverband die Kündigung ihrer Verbandsmitgliedschaft aus wichtigem Grund gemäß Art. 44 Abs. 3 des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit – KommZG. Sie sei mit den Leistungen des Zweckverbands sowohl hinsichtlich der Überwachungstätigkeiten vor Ort als auch im verwaltungsmäßigen Vollzug immer sehr zufrieden gewesen. Sowohl die Überwachung des fließenden als auch des ruhenden Verkehrs einschließlich Sonderzeichen hätten in den vergangenen Jahren zu einer Verbesserung der Verkehrssicherheit in der Gemeinde beigetragen. Es habe sich nunmehr allerdings die Möglichkeit ergeben, das dringendste örtliche Verkehrsproblem, die ständigen und teilweise erheblichen Überschreitungen der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf der Ortsdurchfahrt der Bundesstraße 470 im Gemeindeteil Wimmelbach, durch den Einsatz eines stationären Geräts zur Geschwindigkeitsüberwachung noch deutlich zu steigern. Hiermit wäre eine erhebliche Verbesserung sowohl der Sicherheit als auch der Lärmbelästigungen für die dort wohnhaften Gemeindeeinwohner verbunden, deren einschlägige Beschwerden seit langen Jahren immer weiter zunähmen. Nachdem durch einen Einsatz stationärer Geschwindigkeitsmessanlagen im Rahmen kommunaler Verkehrsüberwachung eine wesentlich höhere Überwachungsdichte erreicht werden könne, habe der Gemeinderat am 30. Mai 2022 die Anschaffung eines entsprechenden Geräts beschlossen. Entgegen ursprünglicher Aussagen könne der Zweckverband diese zeitlich durchgehende Form der Überwachung ohne Einsatz wirklich tätigen Personals jedoch nicht anbieten. Man sei hierfür stattdessen an den Zweckverband kommunale Verkehrssicherheit Oberpfalz verwiesen worden. Dessen Verantwortliche hätten zugesichert, sämtliche Überwachungstätigkeiten unter der Voraussetzung einer Beendigung der bisherigen Mitgliedschaft, zunächst auf Basis einer Zweckvereinbarung und ohne nennenswerten Zeitverzug durch Beitritt zu diesem Verband, übernehmen zu

können. Aufgrund der überragenden Bedeutung der Ergänzung des Aufgabenumfangs und der zeitlich begrenzten Gültigkeit des Angebots zum Kauf der Messeinrichtungen würden die Voraussetzungen für eine Kündigung der Mitgliedschaft aus wichtigem Grund als gegeben angesehen; der Bestand des Zweckverbands werde durch den Austritt sicherlich nicht beeinträchtigt oder gefährdet. Es werde daher gebeten, ggf. nach Behandlung in der Zweckverbandssitzung am 17. November 2022, baldmöglichst die Genehmigung der Aufsichtsbehörde herbeizuführen.

3
Am 29. November 2022 übermittelte der Zweckverband dem Landratsamt Altötting als zuständiger Aufsichtsbehörde (Art. 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 KommZG) das Kündigungsschreiben. In der Folgezeit erging keine Entscheidung über die Genehmigungserteilung.

4
Mit Schreiben vom 15. Dezember 2022 an den Zweckverband erklärte die Antragstellerin „rein vorsorglich und lediglich hilfsweise“ die „Kündigung“ ihrer Verbandsmitgliedschaft gemäß § 2 Abs. 3 der Verbandssatzung. Danach kann jedes Verbandsmitglied zum Schluss eines Rechnungsjahres aus dem Zweckverband austreten, wenn die Verbandsversammlung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl zustimmt. Der Austritt muss mindestens ein Jahr vorher schriftlich erklärt werden. Er bedarf der Änderung der Verbandssatzung und der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Das Kündigungsrecht aus wichtigem Grund (Art. 44 Abs. 3 KommZG) bleibt unberührt.

5
Am 30. Juni 2023 beantragten die Bevollmächtigten der Antragstellerin den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel der Verpflichtung des Antragsgegners, die Kündigung aus wichtigem Grund vom 8. November 2022 zu genehmigen. Das Landratsamt Altötting erklärte hierzu, Ausführungen zum Anordnungsanspruch könnten nicht erfolgen, da die Angelegenheit noch nicht entscheidungsreif sei. Das Landratsamt habe noch keine Entscheidung getroffen, da eine Antwort des Landratsamts Forchheim – Referat Verkehrswesen – abgewartet werde, das mit Schreiben vom 21. Dezember 2022 um eine fachaufsichtliche Stellungnahme gebeten worden sei.

6
Mit Beschluss vom 28. Juli 2023 lehnte das Verwaltungsgericht den Antrag ab. Dieser sei auf eine vollständige Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet, da der Erteilung der Kündigungsgenehmigung durch die Aufsichtsbehörde (vgl. Art. 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Art. 44 Abs. 3 KommZG) mit der vorzunehmenden amtlichen Bekanntmachung nach Art. 48 Abs. 3 Satz 1 und 2 KommZG unmittelbar rechtsgestaltende Wirkung zukomme. Die Antragstellerin habe bereits nicht glaubhaft gemacht, dass ihr ohne die begehrte Genehmigung unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile drohten. Sie habe zum einen nicht glaubhaft gemacht, dass der begehrte Einsatz einer stationären Geschwindigkeitsmessanlage zur Gefahrenabwehr zwingend (oder auch nur dringend) erforderlich sei, weil andere, gleich oder jedenfalls gleichwertig geeignete Maßnahmen ausgeschöpft seien bzw. nicht zur Verfügung stünden, und zum anderen auch nicht, dass der zulässige Einsatz einer solchen Anlage unmittelbar erfolgen könne, weil alle hierfür erforderlichen Voraussetzungen bereits vorlägen. Eine die Behauptung der Antragstellerin, wonach der „Problematik“ einzig mit dem Einsatz eines stationären Geräts zur Geschwindigkeitsüberwachung begegnet werden könne, stützende fachliche Stellungnahme einer Fachbehörde oder eine begründete, fachliche Stellungnahme der Antragstellerin selbst lägen nicht vor. In dem von der Antragstellerin vorgelegten Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration (IMS) vom 15. April 2020 (Az. C4-3618-2-12) werde jedoch darauf hingewiesen, dass für Maßnahmen der Verkehrsüberwachung der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Willkürverbot gelten würden. Vor dem Hintergrund der gerichtlichen Überprüfung der Verfolgung und Ahndung von Geschwindigkeitsverstößen hätten die Gemeinden, Zweckverbände sowie gemeinsame Kommunalunternehmen in enger Abstimmung mit der Polizei, z.B. mittels Verkehrszählgerät, über einen jeweils nach den örtlichen Verhältnissen zu bestimmenden, aussagekräftigen Zeitraum zu prüfen, ob signifikante Geschwindigkeitsüberschreitungen (d.h. Beanstandungsquoten um ca. 10% oder mehr) vorlägen und ob eine mobile oder teilstationäre Geschwindigkeitsüberwachung zur Verringerung des Geschwindigkeitsniveaus ausreichend sei. Darüber hinaus sei auch nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin die beim Zweckverband selbst bestehenden Möglichkeiten zur Verbesserung der Geschwindigkeitsüberwachung bereits ausgeschöpft hätte. Im Übrigen habe die Antragstellerin auch einen mit hoher Wahrscheinlichkeit bestehenden Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Ob die

Voraussetzungen für die Annahme eines wichtigen Grunds im Sinne von Art. 44 Abs. 3 KommZG vorlägen, dürfte nach dem aktuellen Sach- und Streitstand noch nicht hinreichend geprüft werden können. Die Einschätzung des angefragten Landratsamts Forchheim sei für die Bewertung erforderlich, wie bedeutend und dringlich sich aus verkehrsfachlicher Sicht die Geschwindigkeitsüberwachung durch ein stationäres Messgerät darstelle und demzufolge wie hoch das Interesse der Antragstellerin an der Durchführung dieser Maßnahme und daher an dem Austritt aus dem Zweckverband gegenüber dem öffentlichen Interesse an dessen Erhaltung zu bewerten sei.

7
Gegen den Beschluss richtet sich die Beschwerde der Antragstellerin, der der Antragsgegner entgegentritt.

8
Bezüglich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten und die Behördenakte verwiesen.

II.

9
1. Die zulässige Beschwerde, die der Senat anhand der fristgerecht dargelegten Gründe prüft (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), ist unbegründet. Die Bewertung des Verwaltungsgerichts, die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO lägen nicht vor, wird durch die Beschwerdebegründung nicht in Frage gestellt. Wegen der angestrebten Vorwegnahme der Hauptsache unterliegt ein etwaiger Anordnungserlass erhöhten Voraussetzungen (a). Die Antragstellerin hat weder einen Anordnungsanspruch (b), noch einen Anordnungsgrund (c) glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

10
a) Das Begehren der Antragstellerin, den Antragsgegner im Wege einer Regelungsanordnung (§ 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO) zur Erteilung einer Genehmigung ihrer Kündigung aus wichtigem Grund zu verpflichten (Art. 44 Abs. 3 i.V.m. 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 KommZG), ist auf eine vollständige Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet. Dies steht einer stattgebenden Eilentscheidung aber nicht generell entgegen, da auch der umgekehrte Fall einer Ablehnung der begehrten Anordnung vollendete Tatsachen (nämlich zu Lasten der Antragstellerin) schaffen und insoweit ebenfalls eine spätere Hauptsacheentscheidung gegenstandslos machen könnte (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 123 Rn. 66a m.w.N.). In Anbetracht dieser Besonderheiten ist für eine die Hauptsache vorwegnehmende einstweilige Anordnung zu fordern, dass das weitere Abwarten für die Antragstellerin mit unzumutbaren Nachteilen verbunden ist und dass ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg in der Hauptsache besteht (vgl. BVerwG, B.v. 13.8.1999 – 2 VR 1.99 – BVerwGE 109, 258/262; U.v. 18.4.2013 – 10 C 9.12 – BVerwGE 146, 189/197; B.v. 26.11.2013 – 6 VR 3.13 – NVwZ-RR 2014, 558 Rn. 5 u. 7; Happ, a.a.O.). Die Antragstellerin kann demnach im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die erstrebte Genehmigung der von ihr erklärten Kündigung aus wichtigem Grund nur erreichen, wenn die Gründe für das Bestehen eines diesbezüglichen Anspruchs deutlich überwiegen und ihr die Vorenthaltung der Genehmigung nicht länger zuzumuten ist.

11
b) Die Antragstellerin hat die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Genehmigung ihrer Kündigung vom 8. November 2022 nicht glaubhaft gemacht. Sie hat nicht aufgezeigt, dass ein wichtiger Grund im Sinne von Art. 44 Abs. 3 KommZG für die Kündigung ihrer Verbandsmitgliedschaft vorliegt.

12
Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen (BA Rn. 28), dass der Begriff des wichtigen Grundes im Sinne von Art. 44 Abs. 3 KommZG auf objektive Gegebenheiten abstellt. Die Nichterfüllung subjektiver Erwartungen eines Verbandsmitglieds machen einen Verbleib im Zweckverband nicht unzumutbar (VGH BW, U.v. 20.3.1989 – 1 S 247/87 – juris Rn. 26). Objektive Umstände in diesem Sinn hat die Antragstellerin jedoch nicht dargelegt. Ihre zur Begründung der Kündigung vorgetragene Einschätzung ist mangels nachvollziehbarer verkehrsfachlicher Feststellungen und Bewertungen nicht plausibel.

13
Die Antragstellerin hat ihre Kündigung im Schreiben vom 8. November 2022 im Wesentlichen damit begründet, dass die Situation im Bereich der Ortsdurchfahrt der Bundesstraße 470 im Ortsteil Wimmelbach von ständigen und teilweise erheblichen Geschwindigkeitsüberschreitungen geprägt sei; durch den Einsatz

eines stationären Geräts zur Geschwindigkeitsüberwachung könne die Situation im Hinblick auf die Verkehrssicherheit und Lärmbelästigungen bei Anwohnern erheblich verbessert werden. Im Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten an das Landratsamt Altötting vom 24. Januar 2023 wurde ergänzend u.a. ausgeführt, einzig durch die konsequente und dauerhafte Überwachung mit Einsatz eines stationären Gerätes zur Geschwindigkeitsüberwachung ohne örtlichen Personaleinsatz könne der Problematik begegnet werden; ein nur temporärer Einsatz von Verkehrsüberwachungsanlagen führe zu keiner Verbesserung.

14
Hinsichtlich der tatsächlichen und verkehrsfachlichen Voraussetzungen für den Einsatz einer stationären Geschwindigkeitsmessanlage beziehen sich die Antragstellerin und das Verwaltungsgericht (BA Rn. 18) auf das IMS vom 15. April 2020. Danach haben u.a. Gemeinden vor der Errichtung einer stationären Anlage in enger Abstimmung mit der Polizei, z. B. mittels Verkehrszählgerät, über einen jeweils nach den örtlichen Verhältnissen zu bestimmenden, aussagekräftigen Zeitraum zu prüfen, ob signifikante Geschwindigkeitsüberschreitungen (d. h. Beanstandungsquoten um ca. 10% oder mehr) vorliegen und ob eine mobile oder teilstationäre Geschwindigkeitsüberwachung zur Verringerung des Geschwindigkeitsniveaus ausreichend ist. Eine von der Antragstellerin beim Landratsamt Altötting vorgelegte „Verkehrszählung Ortsteil Wimmelbach – 7 Tage-Wert“ aus dem Juli 2021 (Bl. 9 f. der Behördenakte), in der eine Quote einer „Geschwindigkeitsübertretung“ von 10,10% angegeben wird, hat das Verwaltungsgericht (BA Rn. 19) zutreffend als nicht nachvollziehbar angesehen. Einzelheiten zur Zählung und Ermittlung der Geschwindigkeitsübertretungen (Messverfahren und -örtlichkeit) seien nicht bekannt; es sei nicht ersichtlich, ob bzw. dass die Polizei hierbei beteiligt gewesen sei. Die Antragsbegründung enthält keine Auseinandersetzung mit dieser Bewertung. Weitere konkrete Belege für ihre Einschätzung der aktuellen Verkehrssituation hat die Antragstellerin nicht vorgelegt.

15
Zudem hat das Verwaltungsgericht (BA Rn. 19) eine Verkehrsstatistik des Zweckverbands zu Messungen im Bereich des Ortsteils Wimmelbach in den Jahren 2021 und 2022 (Bl. 31 ff. der Behördenakte) herangezogen, aufgrund derer der Zweckverband dem Landratsamt mitteilte, die „Verstoßquote“ liege im geringen unteren Bereich. Diese Bewertung aufgrund der für alle 26 durchgeführten Messungen errechneten Quoten von Geschwindigkeitsverstößen im Verhältnis zur Zahl vorbeifahrender Kraftfahrzeuge erscheint nachvollziehbar.

16
Im angefochtenen Beschluss (BA Rn. 20) wird weiter ausgeführt, auch bezüglich der nach dem IMS vom 15. April 2020 erforderlichen fachlichen Prüfung, ob eine mobile oder eine teilstationäre Geschwindigkeitsüberwachung ausreichend wäre, und bezüglich eines vorgesehenen Standorts eines stationären Messgeräts lägen keinerlei Informationen vor. Eine teilstationäre Überwachung sei wohl auch noch nicht tatsächlich durchgeführt worden. Im Übrigen sei nicht bekannt, ob weitere straßenverkehrsrechtliche, bauliche oder sonstige Anordnungen bzw. Maßnahmen (z.B. mobile oder stationäre Geschwindigkeitsanzeiger bzw. -warnanlagen) von fachlicher Seite geprüft und als nicht zulässig oder nicht ausreichend angesehen worden seien. Die Antragstellerin hat nicht substantiiert begründet, inwieweit diese Ausführungen unrichtig sein könnten.

17
Auch ihre Behauptung, im Rahmen einer frühzeitigen Abstimmung hätten das Landratsamt Forchheim und die Polizei geäußert, eine stationäre Messeinrichtung sei zwingend erforderlich und würde die Gefahrensituation nachhaltig verbessern, hat die Antragstellerin nicht glaubhaft gemacht. Eine nachprüfbare Aussage hierzu seitens der Polizei liegt nicht vor. Auch die vom Antragsgegner vorgelegte Mitteilung des Landratsamts Forchheim vom 19. September 2023 stützt nicht die Darstellung der Antragstellerin. Darin heißt es u.a., nach Auffassung der Fachbehörden werde, wenn dies seitens der Antragstellerin gewünscht werde, einer stationären Geschwindigkeitsüberwachung zugestimmt. Jedoch werde der größere Vorteil in der mobilen Verkehrsüberwachung (an unterschiedlichen Stellen und zu unterschiedlichen Zeiten) gegenüber einer stationären Geschwindigkeitsüberwachung gesehen. Damit sei das Überraschungsmoment größer und die Verkehrsteilnehmer würden zu mehr Aufmerksamkeit gezwungen. Eine nicht dauerhafte, sondern wechselweise und an wechselnden Orten erfolgte Anbringung könne einen Gewöhnungseffekt bei den Verkehrsteilnehmern vermeiden bzw. reduzieren.

18

Die Antragstellerin hat diese fachliche Bewertung nicht mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt. Allein der von ihr betonte Umstand, dass die Ortsdurchfahrtslänge nach Angaben der Antragstellerin nur einige hundert Meter beträgt, lässt nicht darauf schließen, dass Verkehrsteilnehmer eine mit Blick auf eine bekannte stationäre Messeinrichtung reduzierte Geschwindigkeit auf der nachfolgenden innerörtlichen Strecke beibehalten würden.

19
Da bereits kein objektiver Kündigungsgrund im vorgenannten Sinne glaubhaft gemacht wurde, ist nicht entscheidungserheblich, unter welchen weiteren Voraussetzungen ein wichtiger Grund gemäß Art. 44 Abs. 3 KommZG vorliegen könnte. Dies betrifft auch die von der Antragstellerin angemahnte, ggf. nachgelagerte Interessenabwägung zwischen ihren Belangen und denen des Zweckverbands und seiner verbleibenden Mitglieder.

20
c) Die Antragstellerin hat auch keinen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht.

21
Im angefochtenen Beschluss (BA Rn. 16) wird insoweit ausgeführt, die Antragstellerin habe zum einen nicht glaubhaft gemacht, dass der begehrte Einsatz der zu beschaffenden stationären Geschwindigkeitsmessanlage zur Gefahrenabwehr zwingend (oder auch nur dringend) erforderlich sei, weil andere, gleich oder jedenfalls gleichwertig geeignete Maßnahmen ausgeschöpft seien bzw. nicht zur Verfügung stünden, und zum anderen auch nicht, dass der zulässige Einsatz einer solchen Anlage bereits unmittelbar erfolgen könne, weil alle hierfür erforderlichen Voraussetzungen vorlägen.

22
Wie bereits ausgeführt hat die Antragstellerin auch im Beschwerdeverfahren keine nachprüfbaren Anhaltspunkte dafür dargelegt, dass aufgrund der örtlichen Verkehrssituation eine stationäre Messanlage aus verkehrsfachlicher Sicht erforderlich sein könnte. Die Antragstellerin meint, als anderes Mittel zur Gefahrenabwehr habe sie abgeklärt, ob der Zweckverband eine stationäre Messeinrichtung betreiben könne; dies sei nicht der Fall. Daraus ergibt sich jedoch nicht, dass der Betrieb einer solchen stationären Anlage dringend geboten sein könnte. Es ist bereits nicht ersichtlich, dass die vom Zweckverband bislang durchgeführten Messungen im Hinblick auf die aktuelle Verkehrslage unzureichend wären. Unabhängig davon spricht die Mitteilung des Landratsamts Forchheim vom 19. September 2023 dafür, dass aus verkehrsfachlicher Sicht eine mobile Verkehrsüberwachung effektiver und damit vorzugswürdig wäre. Es ist auch davon auszugehen, dass der Antragstellerin solche Alternativen kurzfristig zur Verfügung stünden. Der Zweckverband hat dem Landratsamt Altötting mit E-Mail vom 11. Juli 2023 (vorgelegt mit Schreiben des Landratsamtes an das Verwaltungsgericht vom 11.7.2023) mitgeteilt, die Antragstellerin habe bislang nicht wegen einer jederzeit möglichen Erhöhung der monatlichen Überwachungsstunden angefragt. Nach entsprechender Prüfung und Abstimmung mit der Polizei bestünde zudem die Option, die Überwachung mit der teilstationären Messanlage über einen längeren Zeitraum (bis zu sieben Tage) an dafür geeigneten Messörtlichkeiten durchzuführen. Diesen Ausführungen ist die Antragstellerin nicht substantiiert entgegengetreten.

23
2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung zum Streitwert aus § 47 i. V. m. § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 und 2 GKG i. V. m. Nr. 1.5 Satz 2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

24
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).