

VG Karlsruhe Urteil vom 18.2.2021, 9 K 1777/20

Kündigungsrecht einer Gemeinde aus wichtigem Grund gegenüber einem Verband, dessen Satzung dies nicht vorsieht

Leitsätze

Ist ein Kündigungsrecht aus wichtigem Grund in der Verbandssatzung nicht geregelt, kann eine Gemeinde ihre Mitgliedschaft in einem Zweckverband in Anwendung des in § 60 LVwVfG normierten Rechtsgedanken der *clausula rebus sic stantibus* nur dann wegen grundlegender Änderungen gegenüber den bei Gründung des Zweckverbands maßgeblichen Umständen kündigen, wenn die Mitgliedschaft zu nicht vorhersehbaren unzumutbaren Folgen für sie als Mitglied führt (Anschluss an VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 20.03.1989 - 1 S 247/87 -, juris Rn. 22 ff. und vom 05.05.2014 - 3 S 1947/12 -, juris Rn. 42; hier verneint für im Einzelnen geltend gemachte veränderte Marktbedingungen auf dem Gebiet der Gemeinde, eine veränderte Förderkulisse des Bundes und Landes sowie finanzielle Belastungen bei einem Verbleib in einem Zweckverband zur Breitbandversorgung im ländlichen Raum).

Tenor

Es wird festgestellt, dass die Kündigung der Zweckverbandsmitgliedschaft beim Kläger durch Kündigungsschreiben der Beklagten vom 10.12.2019 unwirksam ist.

Die Beklagte wird verurteilt, die mit Schreiben vom 03.03.2020 erhobene Verbandsumlage für das Kalenderjahr 2020 in Höhe von 59.630,87 Euro an den Kläger zu zahlen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

- 1 Der Kläger, der Zweckverband Breitbandversorgung im ... (im Folgenden: Zweckverband), begehrt die Feststellung, dass die beklagte Stadt ... ihre Zweckverbandsmitgliedschaft nicht durch ihr Kündigungsschreiben vom 10.12.2019 wirksam zum 31.12.2019 beendet hat.
- 2 Der Gemeinderat der Beklagten beschloss am 17.07.2013, dem im Jahr 2013 gegründeten Zweckverband Breitbandversorgung im ... beizutreten. Diesem gehören insgesamt 25 Kommunen des ... sowie der ... selbst an. Dem Zweckverband liegt die Verbandssatzung vom 10.12.2013 (in der hier maßgeblichen Fassung geändert durch die 1. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung des Zweckverbandes Breitbandversorgung im ... vom 29.02.2016 und die 2. Änderungssatzung vom 09.02.2017; zuletzt geändert durch die 4. Änderungssatzung vom 09.02.2021; im Folgenden: Verbandssatzung) zu Grunde. Diese wurde vom Regierungspräsidium am 18.12.2013 gemäß § 7 Abs. 1 i. V. m. § 28 Abs. 2 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) genehmigt und im Staatsanzeiger Baden-Württemberg Nr. 50 vom 27.12.2013 bekannt gemacht. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Verbandssatzung ist es Aufgabe des Zweckverbands, „Anlagen zur Breitbandversorgung der Gewerbebetriebe, der Privathaushalte und sonstiger Nutzer im Zweckverbandsgebiet zu planen, weiterzuentwickeln, zu bauen, zu unterhalten und zu verwalten, um die erforderliche Breitbandversorgung sicherzustellen und eine dauerhafte und nachhaltige Verbesserung der Breitbandversorgung zu gewährleisten“. Soweit die Kosten nicht durch den Verband gedeckt werden können, werden nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Verbandssatzung von den Mitgliedern Umlagen erhoben. Die konstituierende Sitzung der Verbandsversammlung des Zweckverbands fand am 18.02.2014 statt.
- 3 Nachdem der Zweckverband mit Email vom 08.12.2017 an die Verbandsmitglieder für das weitere Ausbaugehen als Grundlage für die Ausschreibung des Netzbetriebs eine Mustervorlage für die Beratung in den Gemeinderatsgremien mit Beschlussvorschlägen (Beschlussvorschlag 1: Glasfaservollausbau in jedes Gebäude bis 2030 oder Beschlussvorschlag 2: Backboneausbau und Glasfaseranschluss für die auf der Backbonestrasse befindlichen Grundstücke und die Gewerbegebietsgrundstücke; vgl. das Papier des Klägers „Ausbaugehen beim Zweckverband Breitbandversorgung ... als Grundlage für die Ausschreibung eines Netzbetriebs - einheitliche Mustervorlage Gemeinde-/Stadtrat“) einschließlich einer „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des konzipierten Breitband-Netzes des Zweckverbandes Breitbandversorgung ...“ der ... GmbH vom 08.11.2017 (im Folgenden: Wirtschaftlichkeitsbetrachtung) übersandt hatte, beschloss der Gemeinderat der Beklagten in öffentlicher Sitzung am 21.02.2018 einstimmig:
- 4 „a) Die Stadt ... bekennt sich unvoreingenommen dazu, dass die Bevölkerung mit Breitbandanschlüssen (Glasfaseranschlüsse) zeitnah und kostengünstig versorgt wird.

- 5 *Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass diese Versorgungsleistung in erster Linie Aufgabe des Bundes ist, und anerkennt, dass die ..., welche allzulange den ländlichen Raum sträflich vernachlässigt hat, nunmehr endlich daran geht, die infrastrukturellen Defizite auszugleichen.*
- 6 *Vor diesem Hintergrund sind Investitionen der Stadt ... über den Zweckverband Breitbandversorgung in Höhe von Brutto mind. 15 Mio. EUR nicht angemessen.*
- 7 *b) Der Bürgermeister wird als Vertreter der Stadt ... in der Verbandsversammlung des Zweckverbandes Breitbandversorgung ... angewiesen, keinem der oben genannten Beschlussvorschläge (Beschlussvorschlag 1 und Beschlussvorschlag 2) der Verbandsversammlung zuzustimmen.“*
- 8 Am 10.10.2018 fand zunächst in einer nicht-öffentlichen Gemeinderatssitzung eine Beratung über die weitere Vorgehensweise in Bezug auf den Verbleib oder den Austritt aus dem Zweckverband statt.
- 9 Am 24.10.2018 beschloss der Gemeinderat der Beklagten mit 15 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung aus dem Zweckverband auszutreten. Dem Beschluss lag die Beschlussvorlage Nr. 68/2018 zugrunde. In dieser wird im Wesentlichen ausgeführt, dass Stadtverwaltung und Zweckverband der Meinung seien, dass sich die Beklagte noch in diesem Jahr dazu bekennen müsse, ob und in welcher Form sie mit dem Zweckverband weiter vorangehe. Es stünde zur Diskussion, dass die Beklagte konsequenterweise aus dem Zweckverband austrete oder sie als Mitglied im Zweckverband verbleibe. Bei einem Verbleib kämen Kosten in Höhe von 49.319 Euro, auf 30 Jahre gerechnet also insgesamt 1,479 Millionen Euro, auf sie zu. Einen effektiven Nutzen daraus gebe es keinen. Die Stadtverwaltung wolle aber auch noch einmal darstellen, welche Kosten und Nutzen bei der niederschwelligsten Beschlussantragsempfehlung des Zweckverbands auf die Beklagte zukommen würde. Bei einem Verbleib im Zweckverband, dem Backboneausbau und der Verlegung von Glasfaseranschlüssen an jede Gebäudegrundstücksgrenze, die sich entlang der Backbonetrasse befindet und der Erschließung von „Gewerbegebieten“ mit Glasfaseranschlüssen entstünden in einem 30-jährigen Betrachtungszeitraum Gesamtkosten in Höhe von 3.214.608 Euro (jährlich 105.582 Euro). Damit würden entlang der Backbonetrasse ca. 154 Wohngebäudegrundstücke und die „Gewerbegebiete/Gewerblich geprägten Gebiete“ mit Glasfaser versorgt werden können – wenn die Grundstücksbesitzer dies auch wollten. Die Finanzierung der Investition erfolge über Darlehensaufnahme, hier liege dann ein durchschnittlicher Kreditzins von 0,77 % zu Grunde (ursprünglich 0,55 %). Zusammenfassend bedeute dies: Der Gemeinderat der Beklagten sei der Überzeugung, dass langfristig die Glasfaserverkabelung jedes Gebäudes technische und gesellschaftliche Zielsetzung sei. Die Versorgung der Bevölkerung mit breitbandigen Datenanschlüssen sei eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, sie sei leider in der Bundesrepublik zu lange zu bürokratisch angegangen, ja vernachlässigt worden. Wenn die Zielsetzung sei und bleibe, jedes Gebäude mit Glasfaser zu versorgen, dann biete aktuell immer noch nur der Zweckverband hierfür eine klare Aussage und Zielsetzung. (Nur der Zweckverband erkläre verbindlich, die Glasfaser in jedes Gebäude im Stadtgebiet der Beklagten zu bringen, wenn die Grundstücksbesitzer dies auch wollten). Wenn das die Zielsetzung sei, dann könne aus dieser stringenten Sichtweise die Entscheidung nur lauten: Volles Engagement im Zweckverband und Umsetzung der Glasfaseranschlussanbindung in jedes Gebäude – möglichst bis 2030. Das habe natürlich seinen Preis. Dann geschehe diese Entscheidung in dem vollen Bewusstsein, dass dies einen finanziell noch nie dagewesenen Kraftakt für die Beklagte bedeute. Die Investitionssumme liege mindestens über 19 Millionen Euro in den nächsten zehn Jahren (mögliche Preissteigerungen, aber auch mögliche staatliche zusätzliche Förderung nicht inbegriffen, Refinanzierung nicht zu erwarten). Das heiße auch, dass frühestens ca. 2030 (alle) Bürgerinnen und Bürger in den „Genuss“ der Vorteile eines nutzbaren Glasfaseranschlusses kommen könnten und der Gebäudeeigentümer mit einem Hausanschlussbeitrag von aktuell geplant 700 Euro zur Mitfinanzierung beitragen müsse, wenn er die Glasfaser bis in sein Gebäude haben möchte. Dann habe dies auch zur Folge, dass der größte Teil des bestehenden finanziellen Spielraums der Stadt – immer noch gültiger Erkenntnisstand – für die nächsten 15 Jahre verplant sei, und andere Investitionswünsche und Aufgaben sich möglicherweise dem unterzuordnen hätten oder zurückzustellen seien. Dem stehe folgende aktualisierte Situation gegenüber: Das marktführende Telekommunikationsunternehmen habe für ... und ... flächendeckende Breitbandanschlüsse bis 100 Mbit Bandbreite umgesetzt und darüber informiert, dass damit bereits ab November 2018 für ca. 2/3 der Anschlüsse eine Bandbreite von 250 Mbit zur Verfügung stehe. Der Kernort der Beklagten verfüge bereits über VDSL-Bandbreiten von 50 Mbit. Hier erfolge der Supervectoring-Ausbau auf eine Bandbreite auf 250 Mbit ab März 2019 bis Oktober 2019. In ... habe die Firma ... erklärt, die Bandbreite bis 2020 auf 100 Mbit erhöhen zu wollen und zu können (in Abhängigkeit der Nachfrage). Eine Erklärung bzw. verbindliche Zusage von Telekommunikationsunternehmen auf Ausbau der Stadt mit Glasfaseranschlüssen für jedes Gebäude gebe es

nicht. Allerdings gebe es mittlerweile die Erfahrung, dass Telekommunikationsunternehmen bei Neubaugebieten bzw. Neubauten die Glasfaser verlegten. Diese zweifellos stark verbesserte Versorgung der Bevölkerung mit Breitbandanschlüssen koste die Beklagte bis Ende 2019 weiterhin keinen Cent. Das sei aktuell betrachtet wohl ein akzeptabler, guter Ausbaustandard; eine Glasfaseranbindung oder Gigabitanschlüsse seien es allerdings noch nicht. Bei den überall prognostizierten Brandbreitzuwächsen sei dies auch keine dauerhafte Lösung, sondern immer noch eine Übergangslösung. Die Beklagte sei praktizierender Verfechter des Solidargedankens. Solidarität habe aber auch Grenzen, gerade auch finanzielle Grenzen. Auch ohne den Zweckverband werde es mit Sicherheit irgendwann Glasfaser für bzw. in jedes Gebäude geben, nur wann und dann zu welchem Preis sei noch nicht exakt vorhersehbar. Die Bundespolitik habe sich hierzu jedoch eindeutig positioniert.

- 10 Die Beklagte erklärte unter Verweis auf diesen Gemeinderatsbeschluss und die ihm zugrundeliegende Beschlussvorlage am 25.10.2018 gegenüber dem Kläger ihren Austritt aus dem Zweckverband und regte die Einberufung einer Verbandsversammlung (§ 6 Abs. 2 Buchstabe d) Verbandssatzung) an, in der das Ausscheiden zu beschließen sei.
- 11 Mit Schreiben vom 29.01.2019 informierte der Innenminister Baden-Württemberg (offensichtlich neben anderen Kommunen im Land) die Beklagte über die Weiterentwicklung der Breitbandförderung in Baden-Württemberg. Dieses Schreiben enthielt die folgenden Ausführungen (auszugsweise):
- 12 *„Sehr geehrter Herr Bürgermeister (...),*

in den vergangenen Jahren hat das Land Baden-Württemberg für die finanzielle Unterstützung des kommunalen Breitbandausbaus jährlich weit über 100 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Das wollen wir fortsetzen und verstetigen. 2018 wurden für Bewilligungen erstmals das komplette Programmvolumen und fast alle Reste aus den Vorjahren eingesetzt (Bewilligungen im Wert von 112,5 Mio. Euro), um die begonnenen kommunalen Projekte bei dieser wichtigen Aufgabe zu unterstützen und die weißen Flecken sukzessive auszubauen.
- 13 *Damit geben wir uns nicht zufrieden. Um bis 2025 landesweit und flächendeckend glasfaserbasierte Gigabit-Netze zu errichten, müssen die richtigen, nicht zuletzt finanziellen, Rahmenbedingungen geschaffen werden. Der TÜV Rheinland hat in einer Studie von Februar 2018 im Auftrag des Innenministeriums Baden-Württembergs ermittelt, dass hierfür rund 2 Mrd. Euro öffentlicher Mittel bereitgestellt werden müssen. Das sind rund 1,3 Mrd. Euro mehr als die derzeit eingeplanten Landesmittel.*
- 14 *Selbst eine zeitliche Streckung bis 2030 würde eine Verstärkung der jetzigen Mittelausstattung der Landesförderung erfordern.*
- 15 *Deshalb kommt es uns auch entgegen, dass im August 2018 der Bund sein Breitbandförderprogramm erheblich verbessert hat. Er unterstützt fortan ausschließlich FTTB-Projekte [dies steht für „Fibre-to-the-Building“ = Glasfaser bis zum Gebäude] und fördert die bedarfsunabhängige Glasfasererschließung aller Schulen, Krankenhäuser, Industrie- und Gewerbegebiete sowie Häfen. Dafür möchte er allein bis zum Jahr 2021 den großen Betrag von 10 bis 12 Mrd. Euro zur Verfügung stellen. Außerdem hat er die Förderhöchstsumme für Anträge der regulären Breitbandförderung von 15 auf 30 Mio. Euro erhöht und das eigene Förderverfahren stark entbürokratisiert; beispielsweise wird es keine Aufrufe und kein Scoring mehr geben. Der Bund ist damit fast allen Forderungen der Länder entgegengekommen, insbesondere der unseren, Fördermittel nur für den Glasfaserausbau einzusetzen und nicht für kupferbasierte Übergangstechnologien.*
- 16 *An dieses Bundesprogramm wollen wir anknüpfen. Wir haben dafür eine neue Förderkategorie für Baden-Württemberg entwickelt, die ich Ihnen in wenigen Sätzen skizzieren möchte.*
- 17 *- Für den FTTB-Ausbau von Privathaushalten und den oben genannten sozio-ökonomischen Nachfragern steht die Bundesförderung zu Verfügung. Diese wird vom Land künftig mit 40 statt bislang 20 Prozentpunkten kofinanziert.*
- 18 *Das Bundesprogramm genießt für diese Vorhaben Vorrang vor der Landesförderung. Da der Bund mindestens 50 Prozent der förderfähigen Kosten übernimmt (Anteilsfinanzierung), entsteht eine Förderquote von stets 90 Prozent zugunsten der kommunalen Ausbauprojekte. Das ist nochmal ein richtiges Pfund!*

- 19 - *Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und dem Breitbandbüro des Bundes haben wir die grundsätzliche Kompatibilität der Förderprogramme im Hinblick auf Materialkonzept und GIS-Nebenbestimmungen sichergestellt.*
- 20 - *Der Zeitpunkt der Betreiber Auswahl wird landesseitig nun generell freigestellt.*
- 21 - *Die Kontinuität der bereits begonnenen Betreibermodelle wird gewährleistet, in dem die Verwaltungsvorschrift Breitbandförderung vom August 2015 parallel weiter gilt. Wir haben die Vorschrift maßvoll verbessert, indem u.a. das Markterkundungsverfahren verbindlicher als bisher ausgestaltet wird, der Zeitraum für Rückmeldungen analog zum Bund von vier auf acht Wochen verlängert und die Begrenzung des Abfragezeitraums auf drei Jahre geöffnet wird. Die Förderhöchstsumme je Antrag wird auf 1,5 Millionen Euro verdoppelt und die Laufmeterpauschalen für den Kabeleinzug, die Verlegung von Kabelschutzrohren im Abwasserkanal und für den Einsatz alternativer Verlegemethoden werden erhöht.*
- 22 - *Der gewerbliche Bedarf einer FTTB-Versorgung wird künftig ohne weitere Prüfung angenommen und muss nicht mehr nachgewiesen werden. Lediglich die Unterversorgung muss vom Antragsteller glaubhaft gemacht werden.*
- 23 - *Für die Verlängerung des Umsetzungszeitraums genügt künftig eine formlose Anzeige, die Begründungspflicht entfällt.*
- 24 - *Die Voraussetzungen für eine erneute Durchführung des Markterkundungsverfahrens sind jetzt klar definiert: Nur dort, wo nach drei Jahren noch keine mit Landesmitteln geförderten Investitionen in das Verteilernetz getätigt wurden, wobei hier Errichtung und Anschluss eines Hauptverteilers genügen soll, ist eine neue Markterkundung erforderlich; beim Backbone-Ausbau verzichten wir ganz auf deren Wiederholung.*
- 25 *Ich bin davon überzeugt, dass wir mit den skizzierten Maßnahmen ein sehr gutes Förderangebot machen, das den in den kommenden Jahren anstehenden Glasfaser-Ausbau (FTTB/H) ihrer Landkreise, Städte und Gemeinden durch gute Rahmenbedingungen und ein Höchstmaß an finanzieller Förderung unterstützt.*
- 26 *Nicht verborgen geblieben ist mir freilich, dass es auch Sorgen um den Fortgang des auf das Betreibermodell gestützten Ausbauvorhabens gibt. Die hohe Dynamik des Marktgeschehens und die steigenden Bedarfe hinsichtlich einer zukunftssicheren digitalen Infrastruktur mit hohen Bandbreiten und flächendeckender Verfügbarkeit sowie die Konvergenzfähigkeit der Netze mit Blick auf 5G, stellen uns alle vor große Herausforderungen. Darauf aber mit einem Rückzug auf einen vermeintlich besseren oder weniger staatlich gesteuerten, den privatwirtschaftlichen Ausbau notfalls suspendierenden Breitbandausbau zu reagieren, wäre meiner Meinung nach ein teurer Fehler. Denn der flächendeckende Glasfaserausbau bis zu jedem Gebäude und der anstehende 5G-Rollout werden ohne die Investitionsbereitschaft der privaten Telekommunikationsunternehmen nicht möglich sein. In den letzten Jahren haben diese jedes Jahr rund 8 Mrd. Euro in den Netzausbau investiert. 2018 wurden allein von den alternativen Netzbetreibern rund 700.000 neue FTTB/H-Anschlüsse realisiert.*
- 27 *Öffentliche Mittel und damit Steuergelder müssen und sollen dort eingesetzt werden, wo der Markt auf absehbare Zeit keine glasfaserbasierten Infrastrukturen schafft. Hierauf sollten wir unser Augenmerk richten und hierbei will ich mit aller Kraft weiter mitwirken. Der geförderte Überbau von gigabitfähigen Netzen unter Ausblendung des marktgetriebenen Ausbaus ist volkswirtschaftlich hingegen nicht sinnvoll und birgt die Gefahr, dass Marktteilnehmer eigene Investitionen zurückhalten oder in andere Regionen verlagern. Damit wäre unserem Land nicht gedient. In diesem Sinne freue ich mich auf einen auch weiterhin partnerschaftlichen Breitbandausbau zum Wohle des Landes und seiner Menschen.*
- 28 *Für Rückfragen und Details zu den novellierten Verwaltungsvorschriften stehen Ihnen das Fachreferat meines Hauses und selbstverständlich wie immer ich auch selber ganz persönlich zur Verfügung.*
- (...)"
- 29 *Am 04.07.2019 fasste die Verbandsversammlung des Klägers mit 24 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung mehrheitlich den Beschluss, den Antrag der Beklagten auf Ausscheiden aus dem Zweckverband abzulehnen. Diesem Beschluss lag die Beschlussvorlage ZV-18/2019 zugrunde, in der im Wesentlichen ausgeführt wird, dass das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit ein explizites Austrittsrecht aus einem Zweckverband nicht vorsehe. Somit sei auch eine einseitige Kündigung der Mitgliedschaft durch ein Verbandsmitglied nicht möglich.*

In § 21 Abs. 4 GKZ ermögliche der Gesetzgeber jedoch ein Ausscheiden eines Verbandsmitglieds durch Beschluss. Ein Austritt der Beklagten aus dem Zweckverband hätte zwangsläufig weitreichende Auswirkungen u. a. für die weiteren Verbandsmitglieder zur Folge, die bei einer solchen Entscheidung zu berücksichtigen seien. Ein Ausscheiden der Beklagten vor einer Endabrechnung würde zu einer Verschiebung der Beteiligungsquote für die Verbandsumlage und damit grundsätzlich zu einer höheren Belastung der verbleibenden Verbandsmitglieder führen. Es entstünden Mehrkosten für notwendige planerische und bauliche Änderungen, da die Planung und der Bau von Breitbandinfrastruktur für das überörtliche Backbone-Netz im Verbandsgebiet geändert werden müsste. Darüber hinaus wären folgende weitere Punkte unmittelbar mit der Beklagten zu klären: Abrechnung umlagefähiger Anteile mit der Beklagten, Umgang mit laufenden Förderanträgen, Abrechnung offener Baukosten mit der Beklagten.

- 30 Am 04.12.2019 beschloss der Gemeinderat der Beklagten einstimmig, die Mitgliedschaft im Zweckverband mit Ablauf des 31.12.2019 zu kündigen. Dem Beschluss lag die Beschlussvorlage Nr. 90/2019 zugrunde, in der ausgeführt wird, nach Ablehnung des Antrags auf Ausscheiden aus dem Zweckverband bleibe der Beklagten nur die Möglichkeit, ihre Mitgliedschaft im Zweckverband durch einseitige Erklärung zu beenden (wegen der Einzelheiten wird auf die Beschlussvorlage für die öffentliche Gemeinderatssitzung am 04.12.2019, Nr. 90/2019 Bezug genommen).
- 31 Mit Schreiben vom 10.12.2019 erklärte die Beklagte gegenüber dem Kläger die Kündigung der Mitgliedschaft im Zweckverband. Zur Begründung machte sie – weitgehend übereinstimmend mit den Ausführungen in der Beschlussvorlage Nr. 90/2019 – geltend, dass entgegen der Rechtsauffassung der Verbandsversammlung eine Kündigung der Mitgliedschaft in einem Zweckverband grundsätzlich möglich sei. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg habe ausgeführt, dass trotz einer fehlenden Regelung im Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in entsprechender Anwendung des § 60 VwVfG eine Kündigung der Mitgliedschaft aus wichtigem Grund rechtlich möglich sei (hierzu verweist die Beklagte auf die Urteile vom 20.03.1989 - 1 S 247/87 - und vom 05.05.2014 - 3 S 1947/12 -). § 60 VwVfG sei eine Ausprägung des Grundsatzes von Treu und Glauben (clausula rebus sic stantibus), die nicht zulasse, dass ein Mitglied eines Zweckverbandes in einem Zweckverband verbleiben müsse, obwohl ihm die weitere Mitgliedschaft nicht zumutbar sei. An die Unzumutbarkeit seien hohe Anforderungen zu stellen. Zu berücksichtigen sei das grundsätzlich schützenswerte Vertrauen der verbleibenden Verbandsmitglieder auf die Dauerhaftigkeit der Gemeinschaftslösung, aber auch, ob dem ausscheidungswilligen Mitglied bei einem Verbleib im Verband die Erfüllung eigener Aufgaben erschwert oder diese gefährdet würden. Nach diesen Grundsätzen sei ihr die Mitgliedschaft im Zweckverband nicht mehr zumutbar. Die Gründung des Zweckverbands sei im Jahr 2013 deshalb erfolgt, weil die Marktteilnehmer ihrer Aufgabe nur sehr zögerlich nachgekommen seien. Diese Situation habe sich nachhaltig verändert, nachdem die Marktteilnehmer zugesagt hätten, in ihrem Stadtgebiet in erheblichem Umfang in die Breitbandverkabelung zu investieren und diese Zusage auch eingehalten worden sei, ohne öffentliche Mittel hierfür einzusetzen. Angesichts dieser gegenüber dem Jahr 2013 grundlegend geänderten Sachlage sei es ihr nicht mehr zuzumuten, in erheblichem Umfang öffentliche Mittel für den Breitbandausbau einzusetzen. Bei einem Verbleib im Zweckverband müssten 18 Millionen Euro ausgebracht werden, die für die Erfüllung anstehender Aufgaben benötigt würden. Hinzu komme, dass durch die Marktentwicklung das Interesse der verbleibenden Verbandsmitglieder an der Dauerhaftigkeit der Gemeinschaftslösung nicht mehr grundsätzlich schützenswert sei. Diese Auffassung, dass angesichts der völlig veränderten Marktsituation der Einsatz öffentlicher Mittel nicht mehr vertretbar sei, sei durch das Minister-Schreiben vom 29.01.2019 bestätigt worden. Dieses Schreiben lasse keine Zweifel daran, dass der Breitbandausbau vorrangig durch die Marktteilnehmer erfolgen solle und der Einsatz öffentlicher Mittel allenfalls noch nachrangig in Betracht kommen könne. Damit sei klar zum Ausdruck gebracht worden, dass beim Einsatz öffentlicher Mittel für den Breitbandausbau die Einhaltung der in § 77 Abs. 2 GemO geregelten Grundsätze zu beachten seien, die eine Aufgabenwahrnehmung durch eine Gemeinde nur dann zulasse, wenn sie nicht anderweitig erfüllt werde. Diese Grundsätze würden natürlich auch für den Einsatz öffentlicher Mittel durch die Beteiligung an einem Zweckverband gelten.
- 32 Mit Schreiben vom 03.03.2020 erhob der Kläger die anteilige Verbandsumlage für das Jahr 2020 bei der Beklagten in Höhe von 59.630,87 Euro.
- 33 Daraufhin teilte die Beklagte mit Schreiben vom 09.03.2020 mit, infolge der Kündigung der Mitgliedschaft zum 31.12.2019 sehe sie sich nicht mehr als Mitglied des Zweckverbandes, beteilige sich nicht mehr am Verbandsgeschehen und werde keine Umlage für 2020 bezahlen.

- 34 Mit Schreiben vom 30.03.2020 teilte der Kläger der Beklagten mit, dass die Voraussetzungen für eine Kündigung aus wichtigem Grund nicht gegeben seien.
- 35 Am 07.04.2020 hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben. Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor, die Beklagte sei weiterhin Mitglied des Zweckverbandes, nachdem die ausgesprochene Kündigung unwirksam sei. Weder das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit noch die Verbandssatzung enthielte eine Regelung über die Möglichkeit zur Kündigung einer Zweckverbandsmitgliedschaft. Vorliegend fehle es an einem der Beklagten zustehenden Kündigungsrecht, sodass bereits aus diesem Grund die Kündigung unwirksam sei. Nach der Rechtsprechung bestehe weitgehend Einigkeit, dass die im Zivilrecht entwickelten Grundsätze über die Kündigung aus wichtigem Grund bei Dauerschuldverhältnissen auf die Kündigung der Vereinbarung oder Mitgliedschaft in einem Zweckverband nicht anwendbar seien. Ebenso werde die Herleitung einer uneingeschränkten Anwendung des Kündigungsrechts sowohl nach den Grundsätzen vom Fehlen der Geschäftsgrundlage und der *clausula rebus sic stantibus* als auch nach § 60 LVwVfG, in welchem diese Grundsätze weitgehend aufgegangen seien, abgelehnt, da diese Grundsätze und § 60 LVwVfG nur auf einen öffentlich-rechtlichen Vertrag Anwendung fänden.
- 36 Selbst wenn infolge einer eingeschränkten Anwendung der in § 60 LVwVfG normierten Grundsätze eine Kündigung vor dem Hintergrund des Grundsatzes von Treu und Glauben nicht gänzlich ausgeschlossen sei, würde dies in jedem Fall voraussetzen, dass ein rechtlich anzuerkennendes Bedürfnis der Beklagten zur Beendigung der Verbandsmitgliedschaft durch Kündigung bestehe, wie etwa dann, wenn die Mitgliedschaft zu nicht vorhersehbaren unzumutbaren Folgen führe (hierzu verweist der Kläger auf VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 20.03.1989 - 1 S 247/87 - und vom 05.05.2014 - 3 S 1947/12 -). Nach der vorzitierten Rechtsprechung stehe auch die Mitgliedschaft in einem Zweckverband unter dem Vorbehalt der *clausula rebus sic stantibus*, also dem Vorbehalt einer Änderung der entscheidenden Umstände, welche die Geschäftsgrundlage bildeten. Vereinfacht ausgedrückt wäre, selbst bei unterstellter Herleitung eines Kündigungs- bzw. Austrittsrechts, die Beendigung der Verbandsmitgliedschaft an die Unzumutbarkeit des weiteren Verbleibs des Verbandsmitglieds gekoppelt. Dabei sei insbesondere das im besonderen öffentlichen Interesse geschützte Vertrauen der verbleibenden Verbandsmitglieder auf die Dauerhaftigkeit der Gemeinschaftslösung zu beachten. Letztlich sei das Interesse des einzelnen Mitglieds am Austritt aus dem Zweckverband mit dem im öffentlichen geschützten Vertrauen der übrigen Mitglieder auf die Dauerhaftigkeit der Gemeinschaftslösung abzuwägen, wobei insbesondere die mögliche Existenzgefährdung durch den Austritt mehrerer Mitglieder in der Abwägung zu berücksichtigen seien. Eine Lösung vom Zweckverband komme daher in der Regel nur in Betracht, wenn die Änderungen in der Sphäre des einzelnen Mitglieds lägen, wenn dadurch seine Existenz oder seine Aufgabenerfüllung gefährdet würden und alle Möglichkeiten des Interessenausgleichs, insbesondere über die Verbandsversammlung, ausgeschöpft seien.
- 37 Im vorliegenden Fall sei selbst bei der Annahme eines Kündigungsrechts wegen Unzumutbarkeit eines Verbleibs nicht ersichtlich, dass dessen Voraussetzungen im Falle der Beklagten vorlägen. Zunächst sei dabei zu beachten, dass die Beklagte seinerzeit freiwillig Verbandsmitglied des Zweckverbands geworden sei und es ihr, wie vielen anderen Gemeinden und Städten auch, gerade recht gewesen sei, dass sich ein Dritter, nämlich der Kläger, um die komplexe und mühsame Aufgabe der Breitbandversorgung infolge der Aufgabenübertragung kümmere. Zu bemerken sei dabei, dass der Zweckverband auch keine nachträglichen Regelungen eingeführt habe, die im Vergleich zur ursprünglich beschlossenen Satzung zu Lasten der Beklagten gehen würden. Auch hätten sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Breitbandausbau seither nicht wesentlich verändert. Das im streitgegenständlichen Kündigungsschreiben in Bezug genommene Minister-Schreiben vom 29.01.2019 bestätige insoweit nur das, was ohnehin und auch bereits zum Zeitpunkt der Gründung des Zweckverbands bekannt gewesen sei. Es sei unstrittig, dass der Breitbandausbau vorrangig durch die Marktteilnehmer erfolgen solle. Dies sei noch nie anders gewesen.
- 38 Zum Zeitpunkt der Entstehung des Zweckverbands zum Jahreswechsel 2013/2014 habe es bereits die sogenannten Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau (2013/C25/01), die insoweit die Leitlinien für den schnellen Breitbandausbau der öffentlichen Hand bis heute bildeten. Letztlich sei diese EU-Leitlinie zum schnellen Breitbandausbau erlassen worden, um einen Rahmen vorzugeben, in dem Beihilfen trotz des grundsätzlichen Beihilfeverbots nach Art. 107 AEUV zulässig seien. Daraus seien dann wiederum Notifizierungsregelungen wie insbesondere die Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Aufbaus einer flächendeckenden Next-Generation-Access (NGA) - Breitbandversorgung abgeleitet, die letztlich wiederum

Grundlage des aktuellen Förderprogramms des Bundes zum Breitbandausbau sei. Verkürzt dargestellt sei nach sämtlichen Vorgaben für den geförderten Breitbandausbau dieser vorwiegend nur dort möglich, wo der Markt versage, also ein sogenannter weißer NGA-Fleck vorliege (Versorgung unter 30 Mbit/s im Download für die nächsten 3 Jahre und keine Ausbaubereitschaft privater Unternehmen), in Ausnahmefällen auch in grauen Flecken (also dort, wo es bereits einen Betreiber gebe). In schwarzen Flecken bestehe grundsätzlich keine Möglichkeit zum geförderten Breitbandausbau. Hervorzuheben sei, dass diese Rahmenbedingungen seit Zweckverbandsgründung unverändert gelten würden und derzeit auch weiterhin Fortbestand hätten. Im Gegenteil stehe derzeit über die bisherige reine weiße-Flecken-Förderung des Bundes und des Landes Baden-Württemberg hinaus die Notifizierung zur graue-Flecken-Förderung an, was de facto bedeute, dass der Vorrang der privaten Marktwirtschaft weiter eingeschränkt und die Ausbautätigkeiten und -möglichkeiten der öffentlichen Hand bewusst weiter gestärkt würden.

- 39 Hintergrund der Kündigung der Beklagten seien nicht etwa die tatsächlich geänderten Rahmenbedingungen, sondern eine nachträgliche, eigenmächtig beschlossene Änderung der Ausbaustrategie der Beklagten. So unterscheide sowohl das Förderprogramm des Bundes als auch das Förderprogramm des Landes Baden-Württemberg grundsätzlich zwischen Ausbaustrategien: Einerseits könnten Kommunen kommunale Breitbandinfrastrukturen errichten, die in ihrem Eigentum verblieben und dann an künftige Netzbetreiber nach Ausschreibung einer entsprechenden Dienstleistungskonzession verpachtet würden (sogenanntes Pachtmodell). Andererseits bestehe die Möglichkeit zur Gewährung einer Zuwendung zur Schließung einer Wirtschaftlichkeitslücke an ein Telekommunikationsunternehmen, was bedeute, dass das Telekommunikationsunternehmen mit der geringsten Wirtschaftlichkeitslücke und damit geringsten Zuwendung im eigenen Eigentum die gewünschte Breitbandversorgung herstelle (Wirtschaftlichkeitslückenförderung). Der Zweckverband habe dabei von Beginn an das primäre Ziel verfolgt, eigene kommunale Breitbandinfrastrukturen zu errichten, um diese dann an einen Netzbetreiber zu verpachten (Pachtmodell). Deshalb sei auch unter § 3 Abs. 1 Verbandssatzung entsprechend klargestellt, dass der Zweckverband unter anderem die Aufgabe habe, Anlagen zur Breitbandversorgung zu bauen. Die Möglichkeit zur Gewährung einer Zuwendung sei zwar ebenfalls vorgesehen, aber nur für den Fall der entsprechenden Erforderlichkeit hierfür, ggf. auch zusätzlich zur Verpachtung. Dies sei der Beklagten auch wohl unstreitig bekannt gewesen. Schließlich habe der Kläger auch im Rahmen einer EU-weiten Ausschreibung des Pachtmodells einen Betreiber für die von ihm errichteten bzw. geplanten Breitbandinfrastrukturen ausgewählt und diesem den Zuschlag erteilt. Aus den Ausschreibungsunterlagen ergebe sich, dass auch die Gemarkung der Beklagten seinerzeit Gegenstand der Netzbetriebsausschreibung gewesen sei.
- 40 Obschon aber die Beklagte ihre Teilnahme an der Netzbetriebsausschreibung zugesagt habe, habe sie es sich im Nachhinein offenbar anders überlegt und sich dafür entschieden, keine eigenen kommunalen Breitbandinfrastrukturen über den Zweckverband zu errichten, sondern stattdessen den Ausbau allein dem freien Markt zu überlassen. Die Beklagte habe sich also alle Optionen offen gehalten und sogar an der Ausschreibung des Netzbetriebs durch den Kläger teilgenommen und sich sodann nach Zuschlagserteilung und mithin Vergabe des Netzbetriebs an den obsiegenden Netzbetreiber (...) dazu entschieden, vom Pachtmodell Abstand zu nehmen und die Verbesserung der Breitbandversorgung über eine andere Strategie herbeizuführen. Insofern erfolge auch vorsorglich der Hinweis, dass der Kläger infolge des Verhaltens der Beklagten möglicherweise noch erheblichen Schadenersatzansprüchen der ... ausgesetzt sein werde, da die im ausgeschriebenen Netzbetriebsvertrag vereinbarte Zurverfügungstellung der ausgeschriebenen kommunalen Breitbandinfrastrukturen jedenfalls für die Gemarkung der Beklagten so nicht umsetzbar sein werde und damit auch der Vertrag nicht in vollem Umfang erfüllt werden könne. Letztlich ergebe sich aus alledem, dass die Beklagte die Situation, auf die sie nunmehr ihre Kündigung zu stützen versuche, selbst herbeigeführt habe. Bereits deshalb müsse die Kündigungsmöglichkeit ausgeschlossen sein. Andernfalls würde Verbandsmitgliedern von Zweckverbänden die Möglichkeit eröffnet, durch eigenes Verhalten Kündigungsgründe zu schaffen, was nicht hinnehmbar wäre. Wäre dies möglich, würde das besonders geschützte öffentliche Interesse der übrigen Mitglieder an der Dauerhaftigkeit der Gemeinschaftslösung in einem Zweckverband geradezu konterkariert, was nicht im Einklang mit der vorzitierten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg stehe.
- 41 Rein vorsorglich erfolge auch der Hinweis, dass nicht ersichtlich sei, dass etwa die Existenz der Beklagten oder deren Aufgabenerfüllung bei einem Verbleib im Zweckverband gefährdet wäre. Auch die (zuletzt mit dem Kündigungsschreiben) benannten Kosten von 18 Millionen Euro bei einem Verbleib im Zweckverband seien falsch. Die Summe sei, soweit ersichtlich, auf eine Kostenschätzung des beratenden Ingenieurbüros bei einem

Vollausbau, also der Erschließung aller Haushalte auf Gemarkung der Beklagten, zurückzuführen. Dabei werde aber verschwiegen, dass der Breitbandausbau nach dem einschlägigen Förderprogramm des Bundes auf Grundlage der Richtlinie Förderung zur Unterstützung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik Deutschland - Version vom 28.11.2019 gemäß der dortigen Ziffer 6.5 grundsätzlich mit 50 % (Basisfördersatz) gefördert werde, sowie nach dem Förderprogramm des Landes Baden-Württemberg, der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Mitfinanzierung der Förderung aus der Richtlinie zur Unterstützung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik Deutschland (VwV Breitbandmitfinanzierung) vom 30.01.2019 - Az. 7-8433.1/2 gemäß der dortigen Ziffer 5 mit weiteren 40 %. Insgesamt werde der Breitbandausbau mit rund 90 % gefördert, was freilich in Abzug zu bringen sei. Ferner werde § 3 Abs. 2 Verbandssatzung übersehen, wonach der Ausbau der innerörtlichen Netze der Zustimmung des betreffenden Verbandssatzungsmitglieds bedürfe. Danach könne die Beklagte den Ausbau des innerörtlichen Netzes und damit einhergehende Kosten von vornherein verhindern. Hinzu komme, dass die Finanzierung des Eigenanteils über 10 bis 20 Jahre erfolge, mithin also kostenfrei, und außerdem auch Pachteinahmen über die Breitbandinfrastrukturen erzielt würden. Die tatsächlichen Kosten lägen also keinesfalls bei 18 Millionen Euro, sondern, soweit überhaupt einem Vollausbau durch die Beklagte zugestimmt werde, bei dem von der Beklagten tatsächlich zu tragenden verbleibenden Restbetrag von rund 10 %, wobei dann auch noch Pachteinahmen gegenzurechnen seien. So sehe § 17 Abs. 1 Verbandssatzung ausdrücklich vor, dass Förderzuschüsse vor einer Erstattung durch die Verbandssatzungsmitglieder in Abzug gebracht würden. Das Argument, dass die Gelder für andere Aufgaben benötigt würden, gehe als Scheinargument ins Leere. Schließlich dürfte es wohl der Regelfall sein, dass verbleibende Gelder anderweitig eingesetzt würden. Im Übrigen würden – wenn überhaupt – nur deutlich geringere Gelder bei der Beklagten verbleiben, nachdem von ihr die Förderung nicht berücksichtigt worden sei.

- 42 Auch gehe die Argumentation fehl, wonach das Interesse der verbleibenden Verbandssatzungsmitglieder aufgrund der Marktentwicklung nicht mehr schützenswert wäre. Es sei schon zum Zeitpunkt der Gründung absehbar gewesen, dass sicherlich nicht nur der Zweckverband Breitbandinfrastrukturen ausbauen werde und insofern immer, je nach konkretem Gebiet, Konkurrenzsituationen zur privaten Wirtschaft entstehen würden. Insofern sei nicht erkennbar, warum sich die Lage hier nunmehr geändert haben solle. Im Gegenteil stehe, wie vorab ausgeführt, die graue-Flecken-Förderung zur Notifizierung an, sodass im Sinne der Errichtung einer zukunftsfähigen Breitbandinfrastruktur noch deutlich weitergehende Ausbaumaßnahmen durch den Zweckverband möglich wären, soweit dies von den Verbandssatzungsmitgliedern gewünscht werde. Hinzu komme, dass der Zweckverband entsprechend der ursprünglichen Planung zum Zeitpunkt der Gründung davon ausgehe, dass insbesondere die nicht gedeckten Einnahmen auf möglichst viele Verbandssatzungsmitglieder entsprechend dem unter § 17 Abs. 2 Verbandssatzung vorgesehenen Verteilungsschlüssel umgelegt werden könnten. Schließlich sei bereits im Rahmen der Präambel zur Zweckverbandssatzung klargestellt worden, dass „durch die Bündelung der Interessen der Mitglieder“ schrittweise ein einheitlicher Netzverbund hergestellt werden solle. Dabei sei auch in Satz 3 der Präambel ausdrücklich darauf abgestellt worden, dass Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit zur Verbesserung der Gewährleistung der Breitbandversorgung unter anderem der optimale und wirtschaftliche Ausbau von Breitbandinfrastrukturen sei. Letztlich solle durch das gemeinsame Vorgehen die Wirtschaftlichkeit des Netzbetriebs gesteigert werden. Träten nunmehr Verbandssatzungsmitglieder aus dem Zweckverband aus, führe dies denkbareweise dazu, dass das Ziel einer flächendeckenden Herstellung eines Netzverbundes im Zweckverbandsgebiet nachher Lücken aufweise, die auf Kosten der verbleibenden Verbandssatzungsmitglieder zu überbrücken seien. Ziel sei schließlich ein sogenanntes redundantes Netz, also ein Ringschluss, der zwangsläufig die Durchgängigkeit über alle Zweckverbandssatzungsmitglieder voraussetze. So sollte vorliegend insbesondere über die Trasse Richtung ... der ... Ortsteil ... erschlossen werden, was dann nicht mehr möglich wäre. Außerdem sinke bei einem Austritt von Verbandssatzungsmitgliedern das sogenannte Endkundenpotential, welches wiederum maßgeblich für das Pachtangebot des Netzbetreibers sei. Schließlich refinanzieren sich der Netzbetreiber im Wege der Dienstleistungskonzession über Einnahmen von den Endkunden und nicht über Einnahmen, die er vom Zweckverband generiere. Nicht zuletzt erfordere der Austritt einzelner Verbandssatzungsmitglieder, mithin also auch der Beklagten, enorme Umplanungen, um an der Verknüpfung eines zusammenhängenden Breitbandnetzes festhalten zu können. Bereits deshalb würden die Interessen der verbleibenden Verbandssatzungsmitglieder weiterhin überwiegen. Infolge der unwirksamen Kündigung sei die Beklagte weiterhin Verbandssatzungsmitglied des Klägers und daher zur Zahlung der Verbandsumlage verpflichtet.

- 43 Der Kläger beantragt sachdienlich gefasst,

- 44 festzustellen, dass die Kündigung der Zweckverbandsmitgliedschaft beim Kläger durch Kündigungsschreiben der Beklagten vom 10.12.2019 unwirksam ist und die Beklagte zu verurteilen, die mit Schreiben vom 03.03.2020 erhobene Verbandsumlage für das Kalenderjahr 2020 in Höhe von 59,630,87 Euro an den Kläger zu bezahlen.
- 45 Die Beklagte beantragt,
- 46 die Klage abzuweisen.
- 47 Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor, die Situation beim Breitbandausbau sei über einige Jahre dadurch geprägt gewesen, dass sich die Marktanbieter bei der Verwirklichung des Breitbandausbaus sehr zögerlich verhalten hätten. Diese Haltung der Marktanbieter habe dazu geführt, dass sich in vielen Landkreisen Zweckverbände gebildet hätten, um den Breitbandausbau überhaupt und auch schneller zu verwirklichen. Vor diesem Hintergrund sei es auch im ... im Jahr 2013 zur Gründung des Zweckverbandes gekommen. Die Haltung der Marktanbieter habe sich aber seither grundlegend geändert. Diese Änderung sei darauf zurückzuführen, dass das Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur im Jahr 2014 die Netzallianz Digitales Deutschland ins Leben gerufen habe. Die Telekommunikationswirtschaft habe sich in der Netzallianz dazu verpflichtet, jährlich mindestens 8 Milliarden Euro in den Breitbandausbau zu investieren. Diese Zusage sei erstmals im Jahr 2015 eingelöst worden. Diese Verhaltensänderung der Marktteilnehmer habe dazu geführt, dass Vertreter von zwei Anbietern, nämlich der ... und der Firma ... im Jahr 2016 von sich aus auf die Beklagte zugekommen seien und darüber informiert hätten, dass sie den Breitbandausbau in den Stadtteilen ... und ... (...) und dem Stadtteil ... (Firma ...) in Angriff nehmen würden. Dies sei seither ohne einen finanziellen Beitrag der Beklagten auch so geschehen. Der Zweckverband sei bis in das Jahr 2016 kaum arbeitsfähig gewesen, dies habe unter anderem an der mangelnden Personalausstattung gelegen. Der Gemeinderat der Beklagten habe sich mehrfach mit der Frage befasst, wie die Breitbandversorgung am ehesten gesichert werden könne. Noch im Jahr 2016 sei der Gemeinderat der Auffassung gewesen, dass die Erreichung dieses Ziels am ehesten durch die Mitgliedschaft im Zweckverband möglich sei.
- 48 Seither habe sich die Ausbausituation allerdings grundlegend verändert. Der Gemeinderat der Beklagten habe sich in der Sitzung vom 24.10.2018 eingehend mit dem Stand des Breitbandausbaus befasst und sei zum Ergebnis gekommen, dass die Beklagte aufgrund der dargestellten Entwicklung aus dem Zweckverband austreten solle. Der Beschlussvorlage Nr. 68/2018, die dem an den Kläger gerichteten Austrittsgesuch beigelegt gewesen sei, sei zu entnehmen, dass die Beklagte ursprünglich voll hinter der Zielsetzung des Zweckverbandes gestanden habe, sich aber die der Zielsetzung des Zweckverbandes zugrundeliegende Sachlage nachhaltig geändert habe. Ohne diese Änderung – das gehe aus der Beschlussvorlage klar hervor – hätte die Beklagte den Antrag auf Ausscheiden aus dem Zweckverband nicht gestellt. Für sie sei – wie der Beschlussvorlage zu entnehmen sei – außerdem von entscheidender Bedeutung, dass sich ein flächendeckender Ausbau des Breitbandnetzes durch den Verband bis ins Jahr 2030 hinziehen würde, während die Marktteilnehmer ... und ... diesen Ausbau bereits in den Jahren 2019 und 2020 weitgehend ausgeführt hätten und weiter ausführen würden. Dieser Ausbau sei ohne eine finanzielle Beteiligung der Beklagten erfolgt. Dies würde auch bei weiteren Ausbaumaßnahmen der Marktteilnehmer der Fall sein.
- 49 Nach § 2 Abs. 1 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) sei die Regelung der Telekommunikation eine hoheitliche Aufgabe des Bundes. Zu dieser Aufgabe gehöre nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung in städtischen und ländlichen Räumen zu erschwinglichen Preisen und nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG die Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation. Nachdem die Marktteilnehmer der Erfüllung dieser Aufgabe nur sehr zögerlich nachgekommen seien, habe der Bund als unmittelbarer (14,48 %) und mittelbarer (17,41 % über die KfW) Aktionär die Marktteilnehmer verpflichtet, diese Aufgabe auch tatsächlich wahrzunehmen. Sie habe bereits in ihrem Kündigungsschreiben vom 10.12.2019 eindeutig erklärt, dass die Kündigung der Mitgliedschaft im Zweckverband ausschließlich aus wichtigem Grund in Betracht komme. Es bedürfe deshalb keines Eingehens auf die Ausführungen des Klägers zur Zulässigkeit einer ordentlichen Kündigung. Bereits im Runderlass des Innenministeriums zum Gesetz über kommunale Zusammenarbeit sei in den Anmerkungen zu § 21 GKZ ausgeführt, dass für die Mitglieder eines Zweckverbands ein Recht zur Kündigung aus wichtigem Grund bestehe und dies keiner Bestimmung in der Verbandssatzung bedürfe. Diese Auffassung sei von der Rechtsprechung durchgängig bestätigt worden. Die Rechtsprechung nehme dabei eine Abwägung vor zwischen den Interessen der Verbandsmitglieder, die aus einem Zweckverband ausschieden und den Interessen derjenigen Mitglieder, die in einem Zweckverband verbleiben wollten (hierzu verweist die

Beklagte auf VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 10.03.1998 und vom 05.05.2014; VG Stuttgart, Urteil vom 16.12.2005 - 10 K 5649/03 -; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 06.12.2011 - 15 A 1544/11-). Es sei von dem Grundsatz auszugehen, dass ein rechtlich anzuerkennendes Bedürfnis eines ausscheidungswilligen Verbandsmitglieds bestehe, wenn die Mitgliedschaft zu nicht vorhersehbaren unzumutbaren Folgen für ein Verbandsmitglied führe. Bei der nach der Rechtsprechung gebotenen Interessenabwägung dürfe die Ausgangslage, die im Jahr 2013 zur Gründung des Zweckverbands und zum Beitritt der Beklagten geführt habe, nicht außer Acht gelassen werden. Zweckverbände würden in der Regel deshalb gegründet, weil die gemeinsame Erledigung von kommunalen Aufgaben finanzielle und organisatorische Vorteile biete. Dadurch werde auch der immer wieder aufgeworfenen Frage nach weiteren kommunalen Zusammenschlüssen die Grundlage entzogen. Bei der Gründung des Zweckverbands des Klägers liege eine völlig andere Ausgangslage vor. Hier sei es nicht um die gemeinsame Erfüllung einer allen Mitgliedern ohnehin obliegenden kommunalen Aufgabe gegangen. Ausschlaggebend sei vielmehr gewesen, dass die Erfüllung einer Aufgabe des Bundes, also eines anderen Aufgabenträgers, den Anforderungen nicht gerecht geworden sei. Die Rechtsprechung habe die Zulässigkeit einer außerordentlichen Kündigung zwar grundsätzlich anerkannt, aber gleichzeitig ausgeführt, an die Unzumutbarkeit des weiteren Verbleibs im Zweckverband seien im Hinblick darauf, dass bei den Mitgliedern, die im Zweckverband verbleiben wollten, ein besonderes im öffentlichen Interesse geschütztes Vertrauen auf ein Weiterbestehen des Verbandes anzuerkennen sei, hohe Anforderungen zu stellen. Dieses geschützte Vertrauen könne jedoch nicht unterschiedslos für jede Aufgabe gelten, die von einem Zweckverband wahrgenommen werde. Es bestehe ein Unterschied, ob eine Kommune eine Aufgabe, die sie ohnehin wahrnehmen müsse, aus politischen, finanziellen und organisatorischen Gründen auf einen Zweckverband übertrage oder ob sie eine Aufgabe eines anderen Aufgabenträgers übernehme, deren Erfüllung durch den eigentlichen Aufgabenträger unbefriedigend sei. Im letzteren Fall sei nie ausgeschlossen, dass der eigentliche Aufgabenträger nach einer gewissen Zeit seiner Verpflichtung doch nachkomme. Die Übernahme einer solchen Aufgabe durch einen Zweckverband sei zwangsläufig immer mit der Unsicherheit behaftet, dass sich die Einstellung des eigentlichen Aufgabenträgers hinsichtlich der Erfüllung der Aufgabe ändere. Bei der Übernahme einer solchen Aufgabe durch einen Zweckverband könne das Vertrauen auf ein Weiterbestehen des Zweckverbandes nicht in gleichem Maße geschützt sein, wie im Regelfall der Übernahme einer ureigenen kommunalen Aufgabe. Dies habe der Kläger nicht berücksichtigt.

- 50 Die Gründe für die Kündigung aus wichtigem Grund durch die Beklagte hätten ausschließlich in der grundlegenden Änderung der Marktsituation gelegen. Es könne daher keine Rede davon sein, dass die Beklagte ihre Marktstrategie geändert habe oder dass die Kündigungsgründe durch eigenes Verhalten geschaffen habe. Die Initiative für den Ausbau des Breitbandnetzes durch die Marktteilnehmer sei vielmehr von Vertretern der Marktteilnehmer ausgegangen. Es sei keineswegs so, dass die Entwicklung der Marktsituation bereits im Jahr 2013 bekannt gewesen sei, wie der Kläger behauptet. Die Netzallianz Digitales Deutschland sei erst im Jahr 2014 ins Leben gerufen worden, die vereinbarte Investitionstätigkeit habe erst im Jahr 2015 eingesetzt. Die Behauptung des Klägers, dass das Minister-Schreiben nichts Neues enthalten habe, sei schon deswegen unrichtig. Natürlich sei die Rechtslage bereits im Jahr 2013 so gewesen, dass der Ausbau des Telekommunikationsnetzes Aufgabe des Bundes gewesen sei. Es habe aber im Jahr 2013 nicht abgesehen werden können, dass der Bund durch die Ausübung von politischem Druck auf die Marktteilnehmer die Voraussetzungen für eine Änderung des Verhaltens der Marktteilnehmer schaffen würde.
- 51 Das Minister-Schreiben vom 29.01.2019 enthalte in diesem Zusammenhang wesentliche Aussagen, die von entscheidender Bedeutung hinsichtlich eines weiteren Verbleibs im Zweckverband gewesen seien. Der Minister habe in seinem Schreiben vom 29.01.2019 unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass der Breitbandausbau nur noch dort durch den Einsatz öffentlicher Mittel vorangetrieben werden solle, wo der Markt „in absehbarer Zeit“ keine glasfaserbasierten Infrastrukturen schaffe. Nachdem verschiedene Marktteilnehmer im gesamten Stadtgebiet von ... den Netzausbau vorangetrieben hätten und davon auszugehen sei, dass die Vorgabe des Bundes (Anschluss aller Haushalte bis zum Jahr 2025) in absehbarer Zeit erfüllt sein würden, sei nach dem Inhalt des Minister-Schreibens ein weiterer Verbleib im Zweckverband nicht mehr zumutbar. Aus dem Minister-Schreiben gehe klar hervor, dass von einem Marktversagen, das für die Gründung des Zweckverbands ursächlich gewesen sei, nicht mehr die Rede sein könne. Durch das Minister-Schreiben werde auch klargestellt, dass der Netzausbau keine ursprünglich kommunale Aufgabe sei.
- 52 Mit dieser Klarstellung werde auch ein tragender Grundsatz des kommunalen Haushaltsrechts angesprochen, nämlich der in § 77 Abs. 2 GemO verankerte Sparsamkeitsgrundsatz. Dieser Grundsatz besage u. a., dass eine Gemeinde eine Aufgabe nur dann wahrnehmen dürfe, wenn diese nicht anders erfüllt werden könne. Dieser

Grundsatz gelte auch, wenn eine Gemeinde die Aufgaben eines Zweckverbands über einen finanziellen Beitrag mitfinanziere. Durch die bereits mehrfach ausgeführte Tätigkeit der Marktteilnehmer im gesamten Stadtgebiet der Beklagten sei eine anderweitige Aufgabenerfüllung sichergestellt. Nach der völlig geänderten Marktsituation erfülle der Zweckverband keine kommunale Pflichtaufgabe mehr. Auch insofern sei ein weiteres Verbleiben im Verband nicht mehr vertretbar. Der bereits erwähnte Sparsamkeitsgrundsatz fordere auch, dass beim Einsatz von Haushaltsmitteln, dies gelte auch für eine Umlage an einen Zweckverband, der Vorrang der Erfüllung von Pflichtaufgaben gegenüber der Wahrnehmung von Freiwilligkeitsaufgaben zu beachten sei. Es sei einer Gemeinde schon deswegen nicht möglich, einen Hinweis wie in dem Minister-Schreiben vom 29.01.2019 unbeachtet zu lassen, weil dieser deutliche Hinweis aus dem Ministerium komme, das gleichzeitig oberste Rechtsaufsichtsbehörde der Gemeinden sei (§ 119 Satz 2 GemO). Nach den Planungen des Zweckverbands aus dem Jahr 2016 kämen auf sie bei einem Vollausbau Belastungen von rund 19 Millionen Euro zu. Dies würde bedeuten, dass ihre Rücklagen in voller Höhe für den Breitbandausbau verwendet werden müssten. Da der Zeitplan des Zweckverbandes für den Ausbau nicht eingehalten worden sei, sei zu erwarten, dass sich die finanzielle Belastung noch erhöhen werde. Dies würde bedeuten, dass ihre Stadtentwicklungspläne mit einem Umfang von 7 Millionen Euro, der Bau einer neuen Kindertagesbetreuungsstätte mit mindestens 3 Millionen Euro oder die erforderliche Entschlammung des Tiefen Sees mit 2 Millionen Euro ausschließlich über Schuldaufnahmen finanziert werden müssten.

- 53 Für die Abwägung zwischen den Interessen der in einem Zweckverband verbleibenden Mitgliedern einerseits und der Austrittswilligen Mitglieder andererseits sei nach der Rechtsprechung schließlich auch von Belang, ob beim Ausscheiden eines Mitglieds eine Existenzgefährdung des Verbandes zu befürchten sei. Nach dem Ausscheiden der Beklagten werde der Verband noch aus 24 Mitgliedern bestehen. Schon daran zeige sich, dass nicht von einer Existenzgefährdung ausgegangen werden könne. Eine Existenzgefährdung drohe auch nicht wegen des Wegfalls des Finanzierungsbeitrags der Beklagten. Dies sei bei einer aktuellen Beteiligung von 6,34 % an der Verbandsumlage ausgeschlossen. Aus der vom Kläger vorgelegten Aufstellung über die Veränderung der Umlagebelastung der im Verband verbleibenden Mitglieder sei zu entnehmen, dass sich die Umlage um höchstens 0,56 % = 5.491,89 Euro (Gemeinde ...) und um mindestens 0,04 % = 367,62 Euro (Gemeinde ...) ändern würde.
- 54 Die Beteiligten haben mit Schriftsatz vom 22.01.2021 bzw. vom 01.02.2021 auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.
- 55 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte (1 Band + Anlagenkonvolut), die Akte der Beklagten (1 Ordner) und die Akten des Klägers (3 Ordner) verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 56 Die Kammer konnte im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden (§ 101 Abs. 2 VwGO). Die Klage hat Erfolg.
- I.
- 57 1. Die Klage ist hinsichtlich des Feststellungsbegehrens zulässig.
- 58 Die Klage ist insoweit als Feststellungsklage im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig. Die Beteiligten streiten über das Bestehen oder Nichtbestehen der Mitgliedschaft der Beklagten in dem klagenden Zweckverband, mithin über ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis. Der Kläger hat auch ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung, weil die Beklagte von der Wirksamkeit der ausgesprochenen Kündigung ihrer Mitgliedschaft ausgeht und der Kläger die Beklagte über den 31.12.2019 hinaus darauf in Anspruch nehmen will, ihren mitgliedschaftlichen Pflichten, insbesondere der Leistung der Verbandsumlage, nachzukommen. Die Feststellungsklage ist auch nicht gegenüber der Gestaltungs- und Leistungsklage subsidiär im Sinne von § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO, denn der Kläger kann sein Ziel nicht vorrangig im Wege der Anfechtungs-, Verpflichtungs- oder allgemeinen Leistungsklage erreichen. Dies gilt auch hinsichtlich des Weiteren, hier in zulässiger Klagehäufung nach § 44 VwGO verfolgten Leistungsbegehrens, da sich der Fortbestand der Mitgliedschaft der Beklagten beim klagenden Zweckverband insoweit lediglich als – nicht in Rechtskraft erwachsende – Vorfrage (vgl. hierzu nur BVerwG, Urteil vom 31.08.2011 - 8 C 15.10 -, juris Rn. 22 m. w. N. = BVerwGE 140, 290) für das damit verfolgte Begehren auf Zahlung der Verbandsumlage für

das Jahr 2020 darstellt.

- 59 2. Auch hinsichtlich des Zahlungsbegehrens ist die Klage zulässig.
- 60 Die Klage ist insoweit als Leistungsklage statthaft und auch im Übrigen zulässig. Insbesondere kann dem Kläger das Rechtsschutzbedürfnis für die von ihm gegen die Beklagte erhobene allgemeine Leistungsklage nicht abgesprochen werden. Grundsätzlich hat ein Verwaltungsträger die Wahlfreiheit, ob er bei der Geltendmachung von Zahlungsansprüchen diese selbst durch einen Verwaltungsakt (Leistungsbescheid) festsetzt oder eine Leistungsklage erhebt. Die Zulässigkeit einer Leistungsklage scheidet insbesondere auch dann nicht am Rechtsschutzbedürfnis, wenn der Verwaltungsträger Klage erhebt, obwohl er stattdessen einen Verwaltungsakt hätte erlassen können; dies ist zumindest für jene Fälle anerkannt, wenn ohnehin damit zu rechnen ist, dass der Verwaltungsakt zur Überprüfung durch die Gerichte gestellt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.1966 - II C 27.64 -, juris Rn. 36 = BVerwGE 25, 280). Etwas anderes gilt allerdings dann, wenn der Verwaltungsträger bereits einen Leistungsbescheid erlassen hat und der geltend gemachte Anspruch insoweit bereits durch Verwaltungsakt tituliert worden ist (BVerwG, Urteil vom 12.12.1974 - V C 25.74 -, juris Rn. 5). Dies bedeutet, dass die Verwaltung nur alternativ, nicht aber parallel zum Erlass eines Verwaltungsaktes eine Leistungsklage erheben darf (vgl. Ehlers in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, 39. Ergänzungslieferung 2020, Vorbem. § 40 Rn. 85 m. w. N.).
- 61 Das Schreiben vom 03.03.2020 stellt vorliegend keinen Verwaltungsakt i. S. d. § 35 LVwVfG sondern vielmehr nach Form, Inhalt und Wortwahl eine schlichte Zahlungsaufforderung dar, die nicht als Verwaltungsakt qualifiziert werden kann (vgl. dazu nur von Alemann/Scheffczyk in: BeckOK VwVfG, 49. Ed. 1.10.2020, VwVfG § 35 Rn. 159; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 29.03.2005 - 9 LA 33/05 - juris Rn. 5). Im Schreiben vom 03.03.2020 wird die nach § 17 Abs. 2 der Verbandssatzung anteilige Umlage der mit Beschluss des Wirtschaftsplans durch die Verbandsversammlung festgesetzten Verbandsumlage berechnet und „angefordert“ (§ 17 Abs. 3 Satz 4 der Verbandssatzung) und um Überweisung unter Fristsetzung gebeten. Bereits das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung deutet darauf hin, dass der Kläger die Zahlungsaufforderung nicht, wie es den Verwaltungsakt begrifflich kennzeichnet (siehe § 35 Satz 1 VwVfG), „zur (Bestandskraft nach sich ziehenden) Regelung“ des Falles erlassen wollte (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.06.1987 - 8 C 21.86 -, juris Rn. 8 m. w. N. = BVerwGE 78, 3; BVerwG, Urteil vom 08.09.2005 - 3 C 49.04 -, juris Rn. 19). Ferner werden keine Konsequenzen für den Fall der Nichtzahlung angedroht.
- II.
- 62 Die Klage ist auch sowohl hinsichtlich des Feststellungsantrags (unter 1.) als auch hinsichtlich des Leistungsantrags (unter 2.) in vollem Umfang begründet.
- 63 1. Die Beklagte ist weiterhin Mitglied des klagenden Zweckverbands. Ihre Kündigung ist unwirksam, weil ihr nur ein eingeschränktes Kündigungsrecht zusteht (unter a) und die besonderen Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen (unter b).
- 64 a) Die Entscheidung einer Gemeinde, Mitglied in einem Zweckverband zu werden, ist Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Gestalt der Organisationshoheit. Diese 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). Das Recht, solche Kooperationen zu beenden, stellt hierzu die Kehrseite dar und unterfällt ebenfalls der Organisationshoheit (vgl. hierzu Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 31.01.2018 - 26/15 -, juris Rn. 57 m. w. N. zur Rspr. des BVerfG).
- 65 Weder das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit noch die Verbandssatzung enthält allerdings eine ausdrückliche Bestimmung über die Kündigung der Mitgliedschaft im Zweckverband, also den einseitigen Austritt eines Mitglieds. § 6 Abs. 2 Buchstabe d) der Verbandssatzung sieht lediglich das Ausscheiden eines Mitglieds aufgrund eines Beschlusses der Verbandsversammlung vor. Es bedarf vorliegend keiner abschließenden Klärung, ob ein solches Ausscheiden als „sonstige Änderung der Verbandssatzung“ gemäß § 21 Abs. 2 und 4 GKZ (anders, als nach § 7 Abs. 5 der Verbandssatzung, der lediglich eine einfache Stimmenmehrheit fordert) eine Zustimmung mit mindestens zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl erforderlich macht, denn der entsprechende Antrag der Beklagten wurde mit Beschluss vom 04.07.2019 ohnehin mit 24 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt.

- 66 Die darin liegende Regelungslücke kann nicht ohne weiteres durch die zivilrechtlichen Grundsätze über die Kündigung aus wichtigem Grund, durch die Grundsätze der Lehre vom Fehlen und Wegfall der Geschäftsgrundlage oder durch die *clausula rebus sic stantibus* geschlossen werden (vgl. hierzu grundlegend VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.03.1989 - 1 S 247/87 -, juris Rn. 22). Die im Zivilrecht entwickelten Grundsätze über die Kündigung aus wichtigem Grund bei Dauerschuldverhältnissen sind auf die Kündigung der Vereinbarung oder der Mitgliedschaft in einem Zweckverband schon deshalb nicht anwendbar, weil sie maßgeblich auf dem Recht der Selbstbestimmung des einzelnen beruhen, dessen persönliche Freiheit durch eine zeitlich unbegrenzte Bindung nicht über das vertretbare Maß hinaus eingeschränkt werden soll, und weil dieser Gesichtspunkt bei Gemeinden als juristischen Personen des öffentlichen Rechts keine entscheidende Rolle spielt (vgl. zum Ganzen VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.03.1989 - 1 S 247/87 - juris Rn. 23 m. w. N.).
- 67 Ausgeschlossen ist auch eine uneingeschränkte Anwendung des Kündigungsrechts nach den Grundsätzen vom Fehlen und Wegfall der Geschäftsgrundlage und der *clausula rebus sic stantibus*, die für öffentlich-rechtliche Verträge gelten und inzwischen weitgehend in der gesetzlichen Regelung des § 60 LVwVfG über die Anpassung und Kündigung von öffentlich-rechtlichen Verträgen bei wesentlicher Änderung der für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebenden Verhältnisse und Unzumutbarkeit des Festhaltens an der ursprünglichen Vertragsregelung aufgegangen sind. Denn die aus diesen Rechtsinstituten abgeleiteten Kündigungs- und Anpassungsrechte bestehen im Rahmen von schuldrechtlichen Verträgen, die auf eine längere Dauer angelegt sind. Zwar ist die zur Gründung eines Zweckverbands erforderliche Vereinbarung im Sinne des § 6 Abs. 1 GKZ ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Er hat aber insofern nur einmalige Wirkung, als er die Verbandssatzung als Rechtsnorm zustandekommen und – als Teilakt – den Zweckverband entstehen lässt. Ist auf der Grundlage der Vereinbarung der letzte Akt zur Gründung des Zweckverbands vollzogen, so ergeben sich die Rechtsbeziehungen der Beteiligten nicht aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Gründung des Zweckverbands, sondern allein aus den nunmehr für ihn geltenden gesetzlichen und satzungsmäßigen Bestimmungen. Diese Rechtsfolge kann nicht durch Kündigung eines Teilakts rückgängig gemacht werden (vgl. zum Ganzen VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.03.1989 - 1 S 247/87 -, juris Rn. 24 m. w. N.).
- 68 Gleichwohl ist eine eingeschränkte Anwendung der in § 60 LVwVfG normierten Grundsätze auf die Mitgliedschaft in einem Zweckverband nicht völlig ausgeschlossen. Hierfür besteht im Hinblick auf den Grundsatz von Treu und Glauben jedenfalls dann ein rechtlich anzuerkennendes Bedürfnis, wenn die Mitgliedschaft zu nicht vorhersehbaren unzumutbaren Folgen für ein Mitglied führt. Insofern steht auch die Mitgliedschaft in einem Zweckverband unter dem Vorbehalt der *clausula rebus sic stantibus*. An die Unzumutbarkeit des weiteren Verbleibs eines Mitglieds im Zweckverband sind jedoch hohe Anforderungen zu stellen. Bei der Abwägung des Einzelinteresses am Ausscheiden mit dem entgegenstehenden öffentlichen Interesse sind die wesentlichen Unterschiede zwischen vertraglichen und körperschaftlichen Bindungen zu beachten. Hier besteht ein besonderes, im öffentlichen Interesse geschütztes Vertrauen der übrigen Mitglieder auf die Dauerhaftigkeit der Gemeinschaftslösung; die mögliche Existenzgefährdung des Zweckverbands durch den Austritt mehrerer Mitglieder ist ebenfalls ein Abwägungsfaktor. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Zweckverband eine mehr dynamische Struktur hat, da er als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit eigenen Organen sich veränderten Bedingungen selbst anpassen kann. Mehrheitlich gefasste Beschlüsse über Aufgabenänderungen stellen deshalb regelmäßig keine anzuerkennenden grundlegenden Änderungen gegenüber den bei der Gründung maßgebenden Umständen dar. Eine Lösung vom Zweckverband kommt daher in der Regel nur in Betracht, wenn die Änderungen in der Sphäre des einzelnen Mitglieds liegen, wenn dadurch seine Existenz oder seine Aufgabenerfüllung gefährdet würden und alle Möglichkeiten des Interessenausgleichs, insbesondere über die Verbandsversammlung, ausgeschöpft sind. Da die Bildung des Zweckverbands auf freiwilliger Basis erfolgt und ein, wenn auch unter erschwerten Voraussetzungen mögliches, Lösungsrecht vom Verband anerkannt wird, ist auch im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein weitergehendes Kündigungsrecht nicht erforderlich (vgl. zum Ganzen grundlegend VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.03.1989 - 1 S 247/87 -, juris Rn. 25 m. w. N.; bestätigt durch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 05.05.2014 - 3 S 1947/12 -, juris Rn. 42; vgl. im Anschluss hieran auch: VG Stuttgart, Urteil vom 16.12.2005 - 10 K 5649/03 -, juris Rn. 78 f.; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 31.01.2018 - 26/15 -, juris Rn. 64 ff. zum – dort gesetzlich geregelten – Kündigungsrecht aus wichtigem Grund; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 12.12.2002 - A 2 S 464/98 -, juris Rn. 42 und Beschlüsse vom 06.03.2000 - A 2 S 364/98 -, juris Rn. 5 und vom 11.01.2007 - 4 L 732/04 -, juris Rn. 6 zum dort bis 2003 gesetzlich geregelten Kündigungsrecht aus wichtigem Grund; Verwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 26.06.2013 - 10 K 338/12 -, juris Rn. 51;

Aker/Zinell, GKZ-Kurzkommentar, § 21 Rn. 4; Pautsch/Schenek/Zimmermann, GKZ-Kommentar, § 21 Rn. 9; Kunze/Hekking, GKZ-Kommentar, § 21 Rn. 12).

- 69 Es kommt hinzu, 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. 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 Zweckverbandes 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. Auch die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und dauerhaft verlässlichen Erledigung der übertragenen Aufgaben ist ein – im Rahmen der skizzierten Abwägung dem Austrittsbegehren gegenläufig zu berücksichtigender – überörtlicher Gemeinwohlbelang (vgl. zum Ganzen: Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 31.01.2018 - 26/15 - juris Rn. 65 f.).
- 70 b) In Anwendung dieser Grundsätze ist die Kündigung der Beklagten unwirksam. Eine grundlegende Änderung gegenüber den bei der Gründung des Zweckverbandes maßgebenden Umständen, die zu nicht vorhersehbaren unzumutbaren Folgen für die Beklagte in dem genannten Sinne führen würde, liegt hier weder in der geltend gemachten finanziellen Belastung durch den Verbleib im Zweckverband (unter aa), noch in der veränderten Marktsituation durch den Ausbau anderer Netze auf ihrem Stadtgebiet (unter bb). Ebenso wenig ist eine derart gewichtige Änderung der bei Gründung des Beklagten herrschenden Verhältnisse, die die Beklagte nach Abwägung der wechselseitigen Interessen zum Austritt aus dem klagenden Zweckverband berechtigen würde, in Bezug auf die von der Beklagten geltend gemachte geänderte Förderkulisse des Bundes vor dem Hintergrund des Minister-Schreibens vom 29.01.2019 festzustellen (unter cc).
- 71 aa) Eine finanzielle Belastung der Beklagten durch einen Verbleib im Zweckverband, die dazu führen würde, dass die Beklagte ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen könnte und in ihrer Existenz gefährdet wäre, ist nicht ersichtlich.
- 72 (1) Zum einen begründen finanzielle Belastungen aufgrund der Mitgliedschaft in einem Zweckverband (vgl. § 19 GKZ) bereits typischerweise keine Existenzgefährdung (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.03.1989 - 1 S 247/87 -, juris Rn. 26). Einer finanziellen Schiefelage einer Gemeinde ist vielmehr vorrangig mit den Mitteln der Kommunalaufsicht oder des Finanzausgleichsrechts zu begegnen (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 31.01.2018 - 26/15 -, juris Rn. 65). Die Zweckverbände unterstehen der staatlichen Aufsicht (§ 28 GKZ), 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, vgl. § 77 Abs. 2 GemO, verfehlt würden (vgl. nochmals Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 31.01.2018 - 26/15 -, juris Rn. 73).
- 73 (2) Zum anderen kann die Beklagte mit ihrem Einwand, bei einem Verbleib im Zweckverband müsse sie bei einem Vollausbau 19 Millionen Euro (nach ihrem Vortrag im Kündigungsschreiben: 18 Millionen Euro) aufbringen und könne weitere bestehende Aufgaben nicht mehr erfüllen, nicht durchdringen, da eine finanzielle Belastung in dieser Höhe schon nicht konkret dargetan ist. Die Beschlussvorlage der Beklagten für die Gemeinderatssitzung am 24.10.2018 geht von einer „Investitionssumme mindestens über 19 Mio. Euro in den nächsten 10 Jahren“ aus, wobei „mögliche Preissteigerungen, aber auch mögliche staatliche zusätzliche Förderung nicht inbegriffen, Refinanzierung nicht zu erwarten“ seien, ohne dass dort eine Quelle für diese – weitreichenden und voraussetzungsvollen – Annahmen benannt würde (dem liegt wohl die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der ... GmbH vom 08.11.2017 zugrunde, in der für die Stadt ... Kosten in Höhe von 725.403 Euro (Backbonekosten) und 14.235.208,21 Euro (innerörtliche Kosten) aufgeführt werden, vgl. ebenda S. 12). Darüber hinaus muss die Beklagte jedenfalls dem innerörtlichen Ausbau der

Glasfaserinfrastruktur auf ihrer Gemarkung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Verbandssatzung schon nicht zustimmen. Die Beklagte hat selbst in der Beschlussvorlage zur Sitzung des Gemeinderats bezüglich des Austritts aus dem Zweckverband am 24.10.2018, Nr. 68/2018 die Kosten und Nutzen bei dem „niederschwelligsten“ Verbleib im Zweckverband dargestellt: „Bei einem Verbleib im Zweckverband, dem Backboneausbau und der Verlegung von Glasfaseranschlüssen an jede Gebäudegrundstücksgrenze, die sich entlang der Backbone-Trasse befindet, und der Erschließung von „Gewerbegebieten“ mit Glasfaseranschlüssen entstehen in einem 30-jährigen Betrachtungszeitraum Gesamtkosten in Höhe von 3.214.608 Euro“ (vgl. Beschlussvorlage für die öffentliche Gemeinderatssitzung am 24.10.2018, Nr. 68/2018, S. 3). Dies entspricht der Mitteilung des Zweckverbands vom 27.09.2018 zu den aktualisierten Kosten (1,479 Millionen Euro Backboneanteil und 1,735 Millionen Euro alternative Ausbaupriorisierung, Beschlussvorschlag 2; vgl. Mitteilung des Zweckverbands vom 27.09.2018, S. 31 der Verwaltungsakte „Austritt, Kündigung, Gerichtsverfahren“ des Klägers). Es ist danach nicht ersichtlich, dass überhaupt eine unzumutbare finanzielle Belastung der Beklagten eintreten wird. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die mögliche Förderung in Höhe von insgesamt bis zu 90 % durch Bundes- bzw. Landes-Mittel bei der – für die Kammer ohnehin aus sich heraus nicht nachvollziehbaren (s.o.) – Berechnung der Beklagten ausdrücklich noch nicht berücksichtigt wurde und auch Pachteinnahmen gegenzurechnen sein dürften. Soweit die Beklagte schließlich geltend macht, sie müsse alle Rücklagen aufbrauchen, ist auch dies nicht nachvollziehbar, da eine Fremdfinanzierung stattfinden kann (vgl. das Papier des Klägers „Ausbauvorgehen beim Zweckverband Breitbandversorgung ... als Grundlage für die Ausschreibung eines Netzbetriebs - einheitliche Mustervorlage Gemeinde-/Stadtrat“, S. 4 ff.; vgl. auch die Beschlussvorlage für die öffentliche Gemeinderatssitzung am 24.10.2018, Nr. 68/2018, S. 4 und die Beschlussvorlage für die öffentliche Gemeinderatssitzung am 21.02.2018, Nr. 9/2018 unter 4.).

- 74 Vor diesem Hintergrund ist es der Beklagten zuzumuten, sich jedenfalls – wie im „niederschwelligsten“ Beschlussvorschlag dargestellt – zur Sicherstellung eines flächendeckenden Netzausbaus zumindest am Backbone-Netz, welches auch durch ihr Stadtgebiet führt, zu beteiligen. Die Beklagte hat die Möglichkeit, lediglich dem Ausbau innerörtlicher Breitbandinfrastruktur im Stadtgebiet durch den Zweckverband Breitbandversorgung ... im zeitlichen Zusammenhang mit den Bau der überörtlichen Breitband-Infrastruktur (Backbone-Netz) innerhalb eines 3-Jahres Zeitraums insoweit zuzustimmen, als die Mitverlegung von Glasfaserinfrastruktur entlang der neu zu bauenden innerörtlichen Backbone-Trasse mindestens bis an die Grundstücksgrenzen erfolgen kann und eine „FTTB“-Erschließung (dies steht für „Fibre-to-the-Building“ = Glasfaser bis zum Gebäude, abzugrenzen von „FTTC“ („Fibre-to-the-Curb“ = Glasfaser bis zum Bordstein/Straßenrand, d. h. bis in den Kabelverzweiger)) der in der Wirtschaftlichkeitsberechnung mit Ausbaupriorität aufgeführten „Gewerbegebiete“ stattfindet.
- 75 Darüber hinaus würde ein Austritt von Mitgliedern des Zweckverbands zu empfindlichen Lücken in dem Breitbandversorgungskonzept des Klägers führen. Zwar trägt die Beklagte nur einen Anteil an der Umlage in Höhe von rund 6 %. Eine flächendeckende Herstellung eines Netzverbundes im Zweckverbandsgebiet könnte jedoch – wie der Kläger zu Recht geltend macht – nicht mehr verwirklicht werden. Insbesondere die Trasse Richtung ..., die den ... Ortsteil ... erschließen sollte, wäre nicht mehr möglich und würde eine Umplanung nötig machen, um die Durchgängigkeit über alle Verbandsmitglieder aufrechtzuerhalten, und zusätzliche Kosten produzieren, die von den restlichen Verbandsmitgliedern zu tragen wären (vgl. zu den Auswirkungen eines Austritts auch die Beschlussvorlage für die Sitzung der Verbandsversammlung am 04.07.2019, ZV-18/2019, S. 81 f. der Verwaltungsakte „Austritt, Kündigung, Gerichtsverfahren“ des Klägers). Durch das gemeinsame Vorgehen im Zweckverband sollte zudem die Wirtschaftlichkeit des Netzbetriebs gesteigert werden. Bei einem Austritt der Beklagten stünden weniger potentielle Endkunden zur Verfügung, was sich auf die Pachtangebote auf Netzbetreiber und damit auf die gesamte Wirtschaftlichkeit auswirken würde (so auch die Einschätzung in der Beschlussvorlage für die öffentliche Gemeinderatssitzung der Beklagten am 21.02.2018, Nr. 9/2018 unter 3.; vgl. auch die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vom 08.11.2017). Soweit die Beklagte der Ansicht ist, bei diesem Szenario keinen effektiven Nutzen (außer der Versorgung von 154 Wohngebäudegrundstücken und der Gewerbegebiete mit Glasfaseranschlüssen) von der Mitgliedschaft im Zweckverband zu haben, da keine Erhöhung der Bandbreiten bei den bestehenden Anschlüssen erfolge (vgl. die Beschlussvorlage für die öffentliche Gemeinderatssitzung am 24.10.2018, Nr. 68/2018, S. 3 f.), müsste sie dies danach – im unterstellten Falle – jedenfalls im Hinblick auf die Verbandstreue hinnehmen.
- 76 bb) Soweit die Beklagte demgegenüber auf eine veränderte Marktlage (jedenfalls auf ihrem Stadtgebiet) verweist, durch die die Interessen der übrigen Mitglieder des Zweckverbands nicht mehr schützenswert seien, liegt auch insoweit eine grundlegende Änderung gegenüber den bei der Gründung des Zweckverbands

maßgebenden Umständen, die zu nicht vorhersehbaren unzumutbaren Folgen für die Beklagte geführt hätte, nicht vor.

- 77 Soweit diesbezüglich im Stadtgebiet der Beklagten mittlerweile von zwei privaten Anbietern seit den Jahren 2018/2019 Breitbandanschlüsse mit einer Leistung von 100 Mbit bis 250 Mbit angeboten werden, ist es ihr nicht verwehrt, angesichts dessen auf die Verlegung innerörtlicher Glasfasertrassen vorerst zu verzichten. Laut einer Mitteilung der Beklagten an den Regionalverband vom 13.02.2019 erfolgt die Übermittlung dabei per Funk bzw. mit der „Supervectoring“-Technik. Lediglich die Kabelverzweiger sind an Glasfaserleitungen angebunden. Sollten die privaten Telekommunikationsunternehmen tatsächlich konkret beabsichtigen, den innerörtlichen Glasfaserausbau in ... und seinen Teilorten voranzutreiben und dem Zweckverband zuvor zu kommen, so wäre es an der Verbandsversammlung, auf diese Situation zu reagieren. Dass dies der Zweckverband auch beabsichtigt, wird dadurch deutlich, dass er in einer „Aufforderung zur verbindlichen Angebotsabgabe“ im Rahmen einer Ausschreibung für die „Verpachtung kommunaler Höchstgeschwindigkeitsnetze nebst Backbonenetz ... zur Erbringung von Breitbanddiensten“ (dort. S. 30) vom 15.10.2019 folgendes ausführt: *„Es wird klargestellt, dass es sich im Hinblick auf den Trassen- und Zeitplan lediglich um beabsichtigte Planungen des Auftraggebers handelt (Prognose). Die Umsetzung ist zwar beabsichtigt, kann hingegen aber nicht garantiert werden. Der Auftraggeber behält sich ausdrücklich vor, sowohl Trassen- als auch Zeitplan den etwa geänderten Bedürfnissen vor Ort anzupassen, zu ändern oder zu erweitern. Dies gilt insbesondere dann, wenn aufgrund der langen Ausbauplanung zwischenzeitlich Gebiete bedarfsgerecht versorgt sind oder zeitnah werden, wenn privatwirtschaftliche Telekommunikationsunternehmen eigenwirtschaftlich ausbauen oder sich die Ausbaukosten abweichend von der zugrundeliegenden Schätzung erheblich ändern.“*
- 78 Im Übrigen soll ggf. bestehende Glasfaserinfrastruktur gepachtet werden und damit gerade kein – von der Beklagten gefürchtetes – Parallelnetz geschaffen werden (vgl. das Papier des Klägers „Ausbauvorgehen beim Zweckverband Breitbandversorgung ... als Grundlage für die Ausschreibung eines Netzbetriebs - einheitliche Mustervorlage Gemeinde-/Stadtrat“, S. 3). Ferner ist ein Engagement der Marktteilnehmer im Breitbandausbau über den langen Zeitraum nicht nur nicht unvorhersehbar, und findet etwa Berücksichtigung schon in einer Beschlussvorlage für die Sitzung der Verbandsversammlung am 29.02.2016, 01/2016 vom 17.02.2016, sondern vielmehr – in gewissem Umfang – erwünscht und wird in Zukunft auch im Gebiet des Zweckverbands in unterschiedlicher Ausprägung weiter zum Tragen kommen. Es erschließt sich in diesem Zusammenhang zudem nicht, wie die von der Beklagten geltend gemachte Verhaltensänderung der Marktteilnehmer aufgrund der Gründung der Netzallianz Digitales Deutschland im Jahr 2014 sich erst Ende des Jahres 2018 unvorhersehbar für die Beklagte hätte auswirken können.
- 79 Vor allem aber wird mit den beschriebenen privaten Breitbandangeboten das von Beginn an verfolgte Ziel des Zweckverbands, ein kreisweites Glasfasernetz zu bauen (vgl. hierzu bereits die grundlegende Beschlussvorlage für die Kreistagssitzung ... am 18.03.2013, 17/2013, S. 1 ff. der Verwaltungsakte „Gründung des Zweckverbands, Projektförderung“ des Klägers; nunmehr präzisiert und bekräftigt durch Ziffer 5 der Präambel zur Verbandssatzung in der Fassung der 2. Änderungssatzung), durch die Marktteilnehmer bislang nicht erfüllt. Ob die privaten Telekommunikationsunternehmen auf Glasfaseranschlüsse umbauen, ist ungewiss und wird seitens der Beklagten lediglich vermutet (vgl. die Beschlussvorlage für die öffentliche Gemeinderatssitzung am 24.10.2018, Nr. 68/2018, S. 5 f.). Verbindliche Zusagen der Marktteilnehmer liegen bislang nicht vor (vgl. das Papier des Klägers „Ausbauvorgehen beim Zweckverband Breitbandversorgung ... als Grundlage für die Ausschreibung eines Netzbetriebs - einheitliche Mustervorlage Gemeinde-/Stadtrat“, S. 4). Dennoch hat sich die Beklagte nunmehr von dem ursprünglich gemeinsamen Ziel, eigene kommunale Breitbandinfrastrukturen über den Zweckverband zu errichten, abgewendet und will den Ausbau (allein) dem freien Markt überlassen. Der Beklagten genügen (vorerst) die von den Marktteilnehmern zur Verfügung gestellten Übergangstechnologien, die bereits eine erhebliche Steigerung der Breitbandversorgung beinhalten. Sie will abwarten, ob die Marktteilnehmer selbst weiter in den Glasfaserausbau investieren (vgl. zu diesen Erwägungen nochmals S. 5 f. der Beschlussvorlage für die öffentliche Gemeinderatssitzung am 24.10.2018, Nr. 68/2018; vgl. ferner bereits die Beschlussvorlage für die öffentliche Gemeinderatssitzung am 21.02.2018, Nr. 9/2018, S. 8) und sieht den nunmehr erreichten Ausbauzustand insoweit als „sehr gute Zwischenlösung zur Überbrückung“ (vgl. in diesem Sinne den Protokollauszug zur nichtöffentlichen Sitzung des Gemeinderats am 30.11.2016). Der darin deutlich zum Ausdruck kommende Richtungs- bzw. Strategiewechsel beruht allerdings maßgeblich auf der Neupositionierung der Beklagten und stellt sich schon deshalb nicht als für diese unvorhersehbare unzumutbare Änderung der Sachlage dar.

- 80 Soweit die Beklagte in diesem Zusammenhang ferner noch – wenn auch pauschal – die zeitliche Umsetzung des Glasfaserausbaus durch den Zweckverband und damit die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Arbeitsfähigkeit des Zweckverbands bemängelt, ist nicht ersichtlich, dass dies auf derart schwerwiegenden oder anhaltenden Pflichtverletzungen seitens des Zweckverbands gründen könnte, dass unter diesem Gesichtspunkt die Annahme einer unzumutbaren Sachlagenänderung in Betracht kommen könnte. Ferner trägt die Beklagte schon nicht vor, dass rechtsaufsichtliche Maßnahmen gegenüber dem Zweckverband ohne Erfolg geblieben oder von vornherein zum Scheitern verurteilt gewesen wären (vgl. zu deren Vorrang nochmals Thüringer Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 31.01.2018 - 26/15 - juris Rn. 65). Darüber hinaus hätte es insoweit zunächst auch an der Beklagten selbst gelegen, als Mitglied des Zweckverbands aktiv dessen Ziele weiter voran zu bringen und auf dessen Tätigkeit entsprechenden Einfluss zu nehmen.
- 81 cc) Schließlich führt auch das Minister-Schreiben vom 29.01.2019 nicht zu einer grundlegenden Änderung gegenüber den bei der Gründung des Zweckverbands maßgebenden Umständen im Sinne der genannten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, die zu nicht vorhersehbaren unzumutbaren Folgen für die Beklagte führen würde. Unabhängig davon, dass dieses Schreiben erst nach dem Gemeinderatsbeschluss über den Austritt aus dem Zweckverband vom 24.10.2018 und dessen Erklärung gegenüber dem Kläger am 25.10.2018 bei der Beklagten einging, womit zweifelhaft erscheint, ob die darin enthaltenen Informationen tatsächlich handlungsleitend für die im weiteren Fortgang erklärte Kündigung durch die Beklagte sein konnten, stellt sich weder das Minister-Schreiben selbst, noch die dort in Bezug genommene Förderkulisse für den Breitbandausbau auf Bundes- und Landesebene als eine hier beachtliche Veränderung der Umstände dar.
- 82 Dies folgt zum einen daraus, dass sich das genannte Minister-Schreiben selbst keinerlei Rechtswirkung beimisst, sondern sich als bloße Information über die derzeitigen Rahmenbedingungen der Breitbandförderung in Bund und Ländern mit durchaus werbendem Charakter darstellt. Zum anderen ist auch eine dahingehende Änderung der Förderkulisse des Bundes, die im Übrigen bereits vor Gründung des Zweckverbands grundsätzlich bestand, die zu unzumutbaren Folgen für die Beklagte hätte führen können, nicht ersichtlich. Wie der Kläger zu Recht geltend macht, ist vielmehr der Rechtsrahmen in dem hier maßgeblichen Punkt unverändert und in diesem Rechtsrahmen auch unstrittig, dass der Breitbandausbau vorrangig durch die Marktteilnehmer erfolgen soll, sofern nicht ein Marktversagen in Gestalt „weißer“ bzw. in Ausnahmefällen auch „grauer“ Flecken vorliegt (vgl. hierzu zuletzt VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.04.2019 - 9 S 75/17 -, juris Rn. 50, 57 f., bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 07.07.2020 - 8 B 59.19 -, juris).
- 83 Im Hinblick hierauf hat die Kommission der Europäischen Union bereits im Jahr 2013 deutlich gemacht, dass staatliche Beihilfen Investoren nicht den Anreiz nehmen sollen, überhaupt noch in den Breitbandausbau zu investieren, und den vom Innenminister in seinem Schreiben angesprochenen Vorrang des Breitbandausbaus durch Marktteilnehmer thematisiert und die Beihilfe an ein Marktversagen geknüpft (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union vom 26.01.2013 - C 25/1 - S. 1 ff.). Im Minister-Schreiben wird zudem gerade über flächendeckende glasfaserbasierte Gigabit-Netze und entsprechende Förderprogramme für Kommunen informiert: *„Deshalb kommt es uns auch entgegen, dass im August 2018 der Bund sein Breitbandförderprogramm erheblich verbessert hat. Er unterstützt fortan ausschließlich FTTB-Projekte (...). Der Bund ist damit allen Forderungen der Länder entgegengekommen, insbesondere der unseren, Fördermittel nur für den Glasfaserausbau einzusetzen und nicht für kupferbasierte Übergangstechnologien. (...) Öffentliche Mittel und damit Steuergelder müssen und sollen dort eingesetzt werden, wo der Markt auf absehbare Zeit keine glasfaserbasierten Infrastrukturen schafft.“*
- 84 Dies ist – wie bereits ausgeführt – im Gebiet der Beklagten der Fall, da die Marktteilnehmer hier bislang nach wie vor insbesondere auf kupferbasierte Übergangstechnologien setzen und ein „FTTB“-Glasfaserausbau durch diese nicht absehbar ist. Soweit die Beklagte in diesem Zusammenhang ferner noch der Auffassung ist, sie könne nicht Millionen für eine Aufgabe verwenden, für die der Bund zuständig sei, ist hier schon keine Änderung gegenüber der Sachlage bei Gründung des Zweckverbands ersichtlich, der von vornherein auf die Erfüllung einer – freiwilligen – kommunalen Aufgabe der „Daseinsvorsorge und Wirtschaftsförderung“ (vgl. in diesem Sinne nunmehr ausdrücklich Satz 3 der Präambel zur Verbandssatzung in der Fassung der 2. Änderungssatzung) gerichtet war. Schließlich muss in einem Aufgabenbereich, der Zukunftstechnologien betrifft, ohnehin fortlaufend mit dynamischen Bedingungen des Förderrahmens gerechnet werden, sodass – hier nach alledem nicht gegebene – unvorhersehbare unzumutbare Änderungen der Sachlage im Sinne der genannten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs von vornherein fernliegen.

- 85 2. Die Klage ist schließlich auch hinsichtlich des Leistungsbegehrens auf Zahlung der Verbandsumlage für das Jahr 2020 begründet.
- 86 Ist nach dem Vorstehenden (siehe hierzu unter 1.) die Beklagte noch Mitglied im Zweckverband, ist diese nach § 17 Abs. 2 und 3 Satz 4 und 5 Verbandssatzung auch verpflichtet, die Verbandsumlage für das Jahr 2020 zu zahlen. Gegen deren Höhe von 59.630,87 Euro hat die Beklagte nichts eingewandt; rechtliche Bedenken sind insoweit auch sonst nicht ersichtlich.
- III.
- 87 Die Kostentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- IV.
- 88 Das Gericht macht von der Möglichkeit, das Urteil wegen der Kosten für vorläufig vollstreckbar zu erklären, keinen Gebrauch (§ 167 Abs. 2 VwGO analog).
- V.
- 89 Die Berufung ist nicht zuzulassen, weil die vom Verwaltungsgericht zu prüfenden Zulassungsgründe nicht vorliegen (§ 124a Abs. 1 Satz 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 und 4 VwGO).
- 90 **Beschluss vom 23.03.2021**
- 91 Der Streitwert wird in Abänderung der vorläufigen Streitwertfestsetzung vom 20.04.2020 gemäß § 52 Abs. 2, 3 GKG, § 39 Abs. 1 GKG auf 64.630,87 Euro festgesetzt.