

Gericht: VG Magdeburg 9. Kammer
Entscheidungs- 08.03.2017
datum:
Aktenzeichen: 9 A 737/15
Dokumenttyp: Urteil

Quelle:



Norm:

KomVerfG ST

Versagung der kommunalaufsichtlichen Genehmigung der Änderung einer Verbandsgemeindevereinbarung

Leitsatz

Einzelheiten der Nutzung von im Eigentum der Mitgliedsgemeinden stehenden Einrichtungen und Vermögensgegenständen zur Aufgabenerfüllung durch die Verbandsgemeinde sind einer Regelung in der Verbandsgemeindevereinbarung nicht zugänglich.

Die Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde können über die gesetzlich vorgesehene Überlassung ihrer Einrichtungen und Vermögensgegenstände an die Verbandsgemeinde zu deren Aufgabenerfüllung nicht verpflichtet werden, diese dauerhaft und zeitlich unbegrenzt in einem dieser Aufgabenerfüllung dienenden Zustand zu erhalten und in diesem Zusammenhang Ergänzungs- oder Ersatzbauten bzw. Neu- und Ersatzbeschaffungen durchzuführen.

Über die kommunalverfassungsrechtlich und so insb. nach den Haushaltsgrundsätzen vorgesehenen abschließenden Regelungen der Aufgabenzuweisung und der vermögensrechtlichen Beziehungen zwischen Verbandsgemeinden und ihre Mitgliedsgemeinden hinaus können keine hiervon abweichenden Vereinbarungen getroffen werden.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin begehrt die Genehmigung der Änderung ihrer Verbandsgemeindevereinbarung.
- 2 Die Klägerin ist eine Verbandsgemeinde. Der Verbandsgemeinderat beschloss in seiner Sitzung am 22.09.2014 im Benehmen mit den Mitgliedsgemeinden die hier streitgegenständliche Änderung der ursprünglichen Verbandsgemeindevereinbarung vom 01.01.2010 (BV-VG/262/2014) mit dem Inhalt, den bisherigen § 6 Abs. 4,
- 3 „Das zur Erfüllung der Brandschutzaufgaben notwendige Eigentum an Einrichtungen und Vermögensgegenständen geht nicht auf die Verbandsgemeinde über. Die Gemeinden stellen der Verbandsgemeinde dieses Eigentum unentgeltlich zur Verfügung. Die Verbandsgemeinde trägt alle Bewirtschaftungskosten für diese Grundstücke und Gebäude und führt auf eigene Rechnung die notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen durch.“
- 4 im Satz 2 um den Halbsatz,
- 5 „...und führen die notwendigen Ersatz- und Ergänzungsbauten sowie Neu- und Ersatzbeschaffungen durch.“
- 6 zu ergänzen; dem § 7 Abs. 3,
- 7 „Das zur Erfüllung der Aufgaben als Schulträger notwendige Eigentum an Einrichtungen und Vermögensgegenständen geht nicht auf die Verbandsgemeinde über. Die Gemeinden, in denen sich Grundschulen befinden, stellen der Verbandsgemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Schulträger notwendigen Grundstücke und Gebäude oder Gebäudeteile sowie deren Inventar unentgeltlich zur Verfügung. Die Verbandsgemeinde

trägt alle Bewirtschaftungskosten für diese Grundstücke und Gebäude oder Gebäudeteile und führt auf eigene Rechnung die notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen durch.“

8 in Satz 2 den Halbsatz,

9 „... und führen die notwendigen Ersatz- und Ergänzungsbauten sowie Neu- und Ersatzbeschaffungen durch.“

10 anzufragen und dem § 8 Abs. 2,

11 „Das zur Erfüllung der Aufgabe als Träger der Kindertagesstätten notwendige Eigentum an Einrichtungen und Vermögensgegenständen geht nicht auf die Verbandsgemeinde über. Die Gemeinden, in denen sich kommunale Kindertagesstätten befinden, stellen der Verbandsgemeinde zur Erfüllung dieser Aufgabe Grundstücke und Gebäude oder Gebäudeteile sowie deren Inventar unentgeltlich zur Verfügung. Die Verbandsgemeinde trägt alle Bewirtschaftungskosten für diese Grundstücke und Gebäude oder Gebäudeteile und führt auf eigene Rechnung die notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen durch.“

12 in Satz 2 den Halbsatz,

13 „und führen die notwendigen Ersatz- und Ergänzungsbauten sowie Neu- und Ersatzbeschaffungen durch.“

14 anzufragen. Diese Änderung leitete die Klägerin dem Beklagten mit Schreiben vom 20.01.2015 mit der Bitte um Genehmigung zu.

15 Mit Bescheid vom 17.03.2015 versagte dieser die Genehmigung mit der Begründung, die Änderung verstoße gegen § 92 Abs. 3 KVG LSA. Dieser regelt für den Fall, dass mit Bildung der Verbandsgemeinde vereinbarungsgemäß das Eigentum an Einrichtungen und Vermögensgegenständen bei den einzelnen Mitgliedsgemeinden verbleibe, der Verbandsgemeinde ein gesetzliches Nutzungsrecht an diesen zum Zweck der Erfüllung ihrer Aufgaben zukomme. Die Einzelheiten der Nutzung seien durch Vereinbarung zu regeln, also durch Nutzungsverträge, einer Änderung der Verbandsgemeindevereinbarung bedürfe es nicht. Die Durchführung und Finanzierung von Ersatz- und Neubauten obliege allein der Verbandsgemeinde, da die Mitgliedsgemeinden nicht mehr selbst die Aufgaben i. S. d. § 90 Abs. 1 KVG LSA erfüllen. Es gelte dabei der Grundsatz „Wer die Aufgabe hat, schafft auch das Eigentum“. Die Mitgliedsgemeinden könnten lediglich den Erhaltungsaufwand, also die Aufwendungen für die laufende Instandhaltung und die Instandsetzung tragen. Auch folge aus § 98 Abs. 1 KVG LSA, wonach die Kommunen ihre Hauswirtschaft so zu planen und zu führen hätten, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert sei, dass nur diejenige Kommune Mittel aufwenden könne und dürfe, deren Aufgaben betroffen seien. Soweit ausschließlich Aufgaben der Verbandsgemeinde betroffen seien, dürfe auch nur sie finanzielle Mittel bereitstellen. Diese Regelung sei vor dem Hintergrund der gesetzgeberischen Annahme zu sehen, dass die Verbandsgemeinde diejenigen Aufgaben per Gesetz wahrnehmen solle, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen.

16 Hiergegen legte die Klägerin mit Schreiben vom 24.03.2015 Widerspruch ein mit der Begründung, ein Verstoß gegen § 92 Abs. 3 KVG LSA liege mit der 1. Änderung der Verbandsgemeindevereinbarung nicht vor, da mit ihr auch das zukünftig zu errichtende bzw. zu beschaffende Eigentum der Mitgliedsgemeinden umfasst sei.

17 Mit Widerspruchsbescheid vom 08.09.2015 wies das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt den Widerspruch der Klägerin zurück. Die Verfügung des Beklagten sei rechtmäßig und gebe die Rechtslage zutreffend wieder. Der Gesetzgeber habe mit der gesetzlich normierten Pflicht zum Abschluss einer besonderen Nutzungsvereinbarung in § 92 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA sicherstellen wollen, dass im Rahmen der Verhandlungen sowohl die Verbandsgemeinde als auch die Mitgliedsgemeinde ihre jeweiligen Interessen und Belange zur Ausübung des Nutzungsrechts einbringen und abstimmen können soll. Den haushaltsrechtlichen Gründen für die Genehmigungsversagung würden keinen Bedenken begegnen. Denn bei Verbandsgemeinden und Mitgliedsgemeinden sei zu berücksichtigen, dass die Verbandsgemeinden neben ihren Mitgliedsgemeinden in Funktionsteilung öffentliche Aufgaben erfüllten, die Beteiligten somit in ihrer Aufgabenerfüllung nebeneinander stünden und sich gegenseitig ergänzten. Mit der Aufgabenzuständigkeit nach § 90 Abs. 1 KVG LSA obliege der Verbandsgemeinde in der Regel auch die Durchführung und Finanzierung von Investitions- und Instandsetzungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den

ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Den Mitgliedsgemeinden stünden keinerlei Zuständigkeiten für die Erfüllung der hier in Rede stehenden Aufgaben der Trägerschaft für die Grundschulen sowie nach dem Kinderförderungs- und Brandschutzgesetz zu, so dass sie aufgrund der ihnen obliegenden Verpflichtung nach § 98 Abs. 1 KVG LSA grundsätzlich auch keine Finanzierungsverantwortung übernehmen könnten. Bei einer – wie hier – Trennung von Aufgabe und Eigentum bestünde ausnahmsweise die Möglichkeit, dass die Mitgliedsgemeinde selbst in eine in ihrem Eigentum stehende Einrichtung, die von der Verbandsgemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben genutzt werde, investiere, soweit diese Maßnahmen dem Erhalt ihres eigenen Vermögens dienen. Voraussetzung sei allerdings, dass sie die Investitionsmaßnahme im Rahmen der Nutzungsvereinbarung durch die Verbandsgemeinde refinanzieren könne. Bei den Investitionsmaßnahmen, die nach der Änderung der Verbandsgemeindevereinbarung von den Mitgliedsgemeinden durchgeführt und finanziert werden sollen, handele es sich aber nicht um Werterhaltungsmaßnahmen, sondern um Ersatz- und Ergänzungsbauten sowie Neu- und Ersatzbeschaffungen von Einrichtungen, die die Verbandsgemeinde zur Erfüllung eigener Aufgaben benötige.

- 18 Hiergegen hat die Klägerin am 08.10.2015 Klage erhoben und zur Begründung ihres Begehrens ausgeführt, eine Überprüfung der Änderung ihrer Verbandsgemeindevereinbarung unter Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten sei dem Beklagten verwehrt. Die beabsichtigte Änderung der Verbandsgemeindevereinbarung beeinträchtige das Nutzungsrecht der Verbandsgemeinde nicht. Dieses könne von ihr vielmehr durch die beabsichtigte Änderung besser ausgeübt werden, denn die betreffenden Grundstücke und Gebäude und das Inventar würden aufgewertet und eine bessere Nutzung ermöglicht. Aufwendungen für notwendige Ersatz- und Ergänzungsbauten sowie Neu- bzw. Ersatzbeschaffungen seien nicht Bestandteil ihres Nutzungsrechts, denn sie sei gehindert, ihren Mitgliedsgemeinden Vorgaben dazu zu machen, wie diese mit ihrem Eigentum zu verfahren hätten; diese hätten nur sicherzustellen, dass die Klägerin ihr gesetzliches Nutzungsrecht ausüben könne. Einen Grundsatz, wonach mit der Aufgabenzuweisung die Klägerin sodann auch eigenes Eigentum zu schaffen habe, gäbe es jedenfalls nicht. Sie sei zur Schaffung eines solchen nicht verpflichtet, denn es stehe in ihrer freien Entscheidung, die ihr zukommenden Aufgaben mit eigenem oder fremdem Eigentum, dass dann zu mieten, zu pachten oder in sonstiger Weise zu nutzen sei, zu erfüllen. Ihr sei es mangels Eigentum an den in Frage kommenden Grundstücken zudem nicht möglich, Ersatz- oder Neubauten selbst zu realisieren; jedenfalls würde hierdurch bei Vornahme solcher Maßnahmen stets Eigentum der Mitgliedsgemeinde als Grundstückseigentümer geschaffen. Die vom Beklagten vorgetragenen fiskalischen Erwägungen zur Finanzierung der Maßnahmen sei für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Änderungsvereinbarung nicht von Bedeutung, sondern allenfalls im Rahmen der Haushaltsprüfung der einzelnen Mitgliedsgemeinde zu beachten.
- 19 Die Klägerin beantragt,
- 20 den Bescheid des Beklagten vom 17.03.2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt vom 08.09.2015 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, die Änderung der Verbandsgemeindevereinbarung der Klägerin zu genehmigen.
- 21 Der Beklagte beantragt,
- 22 die Klage abzuweisen.
- 23 Er trägt vor, dass entscheidungserheblich allein die Frage sei, wer die in der Änderung der Verbandsgemeindevereinbarung aufgeführten Maßnahmen zulässigerweise durchführen dürfe. Insoweit sei ein Verstoß der beabsichtigten Änderung gegen § 92 Abs. 2 KVG LSA insgesamt konstatiert worden. Denn es stehe nicht in Streit, ob die Klägerin in ihrem Nutzungsrecht nach § 92 Abs. 3 S. 1 KVG LSA beeinträchtigt werde, sondern ob für die Ausgestaltung des Nutzungsrechts gesetzlich zwingend der Abschluss einer Nutzungsvereinbarung vorgeschrieben sei. Aus Gründen, die mit der gesetzlichen Aufgabenverteilung zwischen Verbandsgemeinde und Mitgliedsgemeinden, mit dem Haushaltsrecht und der Rechtsnatur der Verbandsgemeindevereinbarung zusammenhängen, sei die beabsichtigte Regelung mit dem vorgesehenen Inhalt oder mit dem Instrument der Änderung der ursprünglichen Verbandsgemeindevereinbarung nicht zulässig. Die Vornahme der Neu- und Ersatzbauten sei der Klägerin nicht wegen des Eigentums der Mitgliedsgemeinden an den Grundstücken unmöglich; hieraus resultierende Fragen auch finanzieller Natur könnten dabei Gegenstand der ohnehin abzuschließenden Nutzungsvereinbarung sein.

- 24 Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs des Beklagten Bezug genommen. Diese waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidungsfindung.

Entscheidungsgründe

I.

- 25 Die nach § 154 KVG LSA zulässige Verpflichtungsklage ist unbegründet.
- 26 Der Bescheid des Beklagten vom 17.03.2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt vom 08.09.2015 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, weshalb die Klage abzuweisen war (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).
- 27 Der Beklagte hat die Genehmigungserteilung zu Recht versagt, denn die Klägerin hat keinen Anspruch auf die nach § 150 Abs. 1 KVG LSA erforderliche Genehmigung der Änderung ihrer Verbandsgemeindevereinbarung (a). Weder die von ihr gewählte Form der Änderung ihrer Verbandsgemeindevereinbarung (b) noch der Inhalt der beabsichtigten Regelungen sind mit dem geltenden Recht vereinbar (c).
- 28 a) Gemäß § 150 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA werden Satzungen, Beschlüsse und andere Maßnahmen der Kommune, die der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde bedürfen, erst mit der Genehmigung wirksam. Gemäß § 89 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA bedürfen Änderungen der Verbandsgemeindevereinbarung der Genehmigung der Kommunalaufsicht. Der insoweit geregelte Genehmigungsvorbehalt stellt ein Mittel der präventiven Rechtsaufsicht dar. Versagungsgründe können dabei nur in gesetzlichen Grundlagen enthalten sein, d.h. die Genehmigung ist nur dann zu erteilen, wenn eine Genehmigungspflicht besteht und die von der Kommune beabsichtigte Maßnahme den geltenden Rechtsvorschriften entspricht (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 09.02.2000 - A 2 S 404/97 -, juris; Miller in Bücken/Thielmeyer/Grimberg/Miller/Schneider/Wiegand/Gundlach/Fenzel, KVG LSA -Kommentar, LBW, § 150 S. 3 - 5 – Stand 05/2015).
- 29 b) Der Genehmigungsfähigkeit steht hier bereits entgegen, dass die Begründung von Pflichten der Mitgliedsgemeinden der Klägerin nicht im Wege der Änderung der Verbandsgemeindevereinbarung erfolgen durfte. Das Kommunalverfassungsrecht verhält sich abschließend dazu, was einer Regelung durch die Verbandsgemeindevereinbarung und ggf. späterer Änderung derselben zugänglich ist. Berücksichtigung findet dabei, dass mit der von der Klägerin beabsichtigten Änderung keine vertragliche Abrede im herkömmlichen Sinn erfolgt, sondern vielmehr im Gewand der Verbandsgemeindevereinbarung für alle Mitgliedsgemeinden gleichermaßen verbindlich eine Handlungs- und Ausgabenpflicht begründet werden soll.
- 30 aa) Gemäß § 89 Abs. 2 KVG LSA gehören zum zwingenden Inhalt der Verbandsgemeindevereinbarung insbesondere die Bestimmung der Mitgliedsgemeinden, des Namens der Verbandsgemeinde, des Sitzes ihrer Verwaltung und der Aufgaben, die ihr nach § 90 Abs. 3 von den Mitgliedsgemeinden zur Erfüllung übertragen worden sind. Daneben ist gemäß § 92 Abs. 1 Satz 1 und 2 KVG LSA zwingend die vom gesetzlichen Regelfall abweichende Bestimmung in die Verbandsgemeindevereinbarung aufzunehmen, dass das Eigentum der Mitgliedsgemeinden an deren Einrichtungen und Vermögensgegenständen, die überwiegend zur Erfüllung der in § 90 Abs. 1 bezeichneten Aufgaben bestimmt sind, mit Bildung der Verbandsgemeinde nicht auf diese übergehen soll; gleiches gilt für Einrichtungsgegenstände, Arbeitsmittel, Geräteausstattung und dergleichen. Dass daneben weitere, die Beziehung zwischen Verbandsgemeinde und Mitgliedsgemeinden betreffende Angelegenheiten einer Regelung in der Verbandsgemeindevereinbarung zugänglich sind, ist dem Gesetzeswortlaut nicht zu entnehmen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die außerhalb des vorstehend aufgezeigten Kataloges für regelungsbedürftig erachteten Verhältnisse in einer gesonderten Vereinbarung zu bestimmen sind, denn insoweit hat der Gesetzgeber ausdrücklich in den §§ 89 ff. KVG LSA zwischen der Verbandsgemeindevereinbarung und der (sonstigen) Vereinbarung unterschieden. So gibt bereits § 92 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA vor, dass die Einzelheiten der Nutzung des Eigentums der Mitgliedsgemeinden durch die Verbandsgemeinde durch Vereinbarung zu regeln sind. Ebenso verhält sich § 90 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA, der ebenfalls den Abschluss einer Vereinbarung vorsieht, soweit nur einzelne Mit-

gliedsgemeinden die Erfüllung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Verbandsgemeinde übertragen.

- 31 Sofern die Klägerin behauptet, bei den hier streitgegenständlichen Ergänzungsregelungen handle es sich bereits nicht um solche Nutzungsabreden im Sinne des § 92 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA, bedarf die Qualifizierung dieser Pflichtenlage keiner abschließenden Entscheidung des Gerichts. Denn handelt es sich um eine Nutzungsvereinbarung im vorgenannten Sinn, ist eine solche der Regelung im Rahmen der Verbandsgemeindevereinbarung mit dem Vorstehenden nicht zugänglich; hierüber wäre eine gesonderte Vereinbarung zu treffen. Selbst wenn es sich aber nicht um eine Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses handeln sollte, kommt eine Regelung in der Verbandsgemeindevereinbarung gleichfalls nicht in Betracht, denn § 89 Abs. 2 KVG LSA, ergänzt durch § 92 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA, enthält die abschließende Aufzählung der Angelegenheiten, die der Regelung durch die Verbandsgemeindevereinbarung zugänglich sind. Anderes folgt auch nicht aus der Zweckerwägung der Klägerin, mit dieser Änderung der Verbandsgemeindevereinbarung eine gerechtere Verteilung der Kostentragung zwischen ihr und den Mitgliedsgemeinden herbeizuführen. Denn die Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts geben abschließend die Ausgestaltung der vermögensrechtlichen Beziehungen zwischen der Verbandsgemeinde und ihren Mitgliedsgemeinden vor. Darüber hinausgehende Abreden über die Verpflichtung zur Übernahme von Kosten, also zur Ausgabenverpflichtung, sind nicht zulässig. Nach § 99 Abs. 4 KVG LSA erhebt die Verbandsgemeinde, soweit ihre sonstigen Erträge nicht ausreichen, von den Mitgliedsgemeinden nach den hierfür geltenden Vorschriften eine Umlage (Verbandsgemeindeumlage), um den erforderlichen Bedarf zu decken. Weitere Abreden über die Verpflichtung zur Übernahme von Kosten, also zur Ausgabenverpflichtung, sind nicht zulässig, mithin einer gesonderten Vereinbarung nicht zugänglich. Die Verbandsgemeinde und ihre Mitgliedsgemeinden unterliegen den Vorgaben der §§ 98 ff. KVG LSA und müssen im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben unter Beachtung der hauswirtschaftlichen Grundsätze sicherstellen. Hierzu steht ihnen jeweils ein eigener Haushalt zu, welcher der Prüfung durch die Kommunalaufsicht unterliegt (§ 102 Abs. 1 KVG LSA). Finanzielle Verpflichtungen wie die streitgegenständlichen sind auch nicht erst im Rahmen der jeweiligen Haushaltsplanung und -prüfung zu berücksichtigen, denn die (vertragliche) Verpflichtung wäre mit Genehmigung der Änderung der Verbandsgemeindevereinbarung bereits begründet mit der Folge, dass sich die Mitgliedsgemeinden gegenüber der Verbandsgemeinde schadensersatzpflichtig machten, wenn sie die für solche Maßnahmen erforderlichen Mittel nicht im Haushalt einplanen bzw. nicht bereithalten dürfen, weil die erforderliche kommunalaufsichtliche Genehmigung des Haushalts aus den o. g. Gründen versagt wird.
- 32 Die Klägerin kann in diesem Zusammenhang auch nicht mit Erfolg geltend machen, durch die beabsichtigten Regelungen einen Ausgleich zwischen den Mitgliedsgemeinden zur Beseitigung finanzieller Ungerechtigkeiten schaffen zu wollen. Sofern sie hierzu in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, dass die Begründung einer solchen wie hier streitgegenständlichen Pflichtenlage bei den Mitgliedsgemeinden verhindern solle, dass diejenigen Gemeinden, die aufgrund ihrer finanziellen Ressourcen in der Lage sind, freiwillig ihr Vermögen zu erhalten oder gar zu verbessern, von einer Beteiligung an den Kosten für solche Maßnahmen in anderen Mitgliedsgemeinden über die Verbandsgemeindeumlage befreit werden sollen, verstößt dies nach dem Vorstehenden gegen die gesetzlich abschließend normierte Vorgabe des finanziellen Ausgleichs zwischen Verbandsgemeinde und Mitgliedsgemeinde. Daneben ist es dem Wesen des Zusammenschlusses in einer Verbandsgemeinde immanent, dass neben den Vorteilen auch Nachteile - so ggf. im Wege einer stärkeren finanziellen Belastung einzelner Mitgliedsgemeinden - entstehen, die einem Ausgleich allein unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten wegen entgegenstehender Vorgaben des Gesetzes nicht zugänglich sind.
- 33 bb) In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich für das Gericht der bisherige Inhalt der Verbandsgemeindevereinbarung in den hier streitgegenständlichen Vorschriften als Nutzungsvereinbarung darstellt, jedenfalls erscheinen diese als eine für solche Abreden typischen Pflichtenlage; der Beklagte hat die Verbandsgemeindevereinbarung auch mit diesem Inhalt genehmigt. Gleichwohl folgt für die Klägerin hieraus kein Anspruch auf Genehmigung, denn die Rechtmäßigkeit der von ihr beabsichtigten Abänderung der ursprünglichen Fassung der Verbandsgemeindevereinbarung bemisst sich allein nach dem objektiven Recht, nicht jedoch nach einer in der Vergangenheit - ggf. rechtswidrig - erteilten Genehmigung. Anderenfalls würde ein rechtswidriger Zustand durch die unzulässigen Regelungen (vgl. hierzu unter b)) perpetuiert.

- 34 cc) Der Umstand, dass die einzelnen Mitgliedsgemeinden der Klägerin ihr Benehmen zu den beabsichtigten Ergänzungsregelungen erteilt haben, vermag eine andere Beurteilung nicht zu rechtfertigen. Denn das zur Änderung einer Verbandsgemeinde gemäß § 89 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA erforderliche Benehmen der Mitgliedsgemeinden ist nicht mit einem ausdrücklich erklärten Einverständnis gleichzusetzen, dessen Versagung der Vornahme der Abänderung entgegenstände. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass sich die einzelne Mitgliedsgemeinde, wenn ihr die Möglichkeit einer gesonderten vertraglichen Abrede zur Verfügung gestanden hätte, eine andere Entscheidung getroffen hätte. Denn trotz des Grundsatzes der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Verbandsgemeinde und Mitgliedsgemeinde (vgl. § 93 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA) sind die Mitgliedsgemeinden in der Entscheidung über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises frei. Aber selbst unterstellt, die beabsichtigte Regelung hätte ausdrückliche Zustimmung durch die Mitgliedsgemeinden erfahren, führt allein die Erteilung des Benehmens nicht zum rechtlichen Dürfen, wenn der Gegenstand, der solche Akzeptanz erfährt, von Gesetzes wegen nicht in der Weise einer Ausgestaltung offen steht. Das Benehmen beseitigt nicht eine durch Verstoß gegen geltendes Recht begründete Rechtswidrigkeit. Daneben unterliegen die Mitgliedsgemeinden ebenfalls den Vorgaben der §§ 89 ff. und §§ 98 ff. KVG LSA mit der Folge, dass auch sie für sich nur im Rahmen der geltenden Gesetze (vertragliche) Verpflichtungen begründen dürfen.
- 35 c) Selbst eine Zulässigkeit der Änderung der Verbandsgemeindevereinbarung durch Ergänzung, wie sie durch die Klägerin beabsichtigt ist, unterstellt, stehen materiell-rechtliche Gründe einer Genehmigung entgegen. Die kommunalaufsichtsrechtliche Versagung einer Genehmigung ist rechtmäßig, wenn der Genehmigungsgegenstand - wie hier die Änderung der Verbandsgemeindevereinbarung - das Gesetz verletzt. Denn die Kommunalaufsicht hat gemäß § 143 Abs. 2 KVG LSA sicherzustellen, dass die Verwaltung der Kommunen im Einklang mit den Gesetzen erfolgt. In Anwendung dieses Maßstabes erfolgte die Genehmigungsversagung zu Recht, denn die hier streitgegenständlichen Ergänzungen zur Verbandsgemeindevereinbarung begründen eine Verpflichtung der Mitgliedsgemeinden, die gegen die gesetzlich vorgegebene Aufgabenzuständigkeit und die haushaltsrechtlich zwingenden Grundsätze des KVG LSA verstößt.
- 36 aa) § 98 Abs. 1 und 2 KVG LSA gebietet den Kommunen die stetige Sicherstellung der Erfüllung ihrer Aufgaben bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des § 98 Abs. 2 KVG LSA sind dabei die grundlegenden Prinzipien der kommunalen Haushaltsführung. Der Sparsamkeitsgrundsatz erfordert ebenso wie das Wirtschaftlichkeitsgebot, den Erfolg oder Nutzen ins Verhältnis zum Aufwand zu setzen. Der Nutzen bestimmt sich nach der Qualität der Aufgabenerfüllung. Sparsamkeit in diesem Sinne bedeutet, dass die Gemeinde bestrebt sein muss, für eine Maßnahme ein möglichst geringes Entgelt zu entrichten und beinhaltet auch eine Aufforderung an die Gemeinde zu prüfen, ob die Maßnahme (in diesem Umfang, zu dieser Zeit) überhaupt erforderlich ist. Wirtschaftlich ist ein Verhalten, wenn der Erfolg zu den unmittelbaren und mittelbaren Aufwendungen in einem guten Verhältnis steht. Je günstiger das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen ist, desto wirtschaftlicher ist eine Maßnahme. Das Wirtschaftlichkeitsgebot gibt somit vor, die Ausgaben im Hinblick auf den zu erreichenden Zweck so gering wie möglich zu halten (Kostenminimierungsgrundsatz) bzw. mit einem vorgegebenen Mitteleinsatz den höchstmöglichen Nutzen zu erzielen (Nutzenmaximierungsgrundsatz) (vgl. OVG LSA, Ur. v. 11.01.2001 - 2 L 88/00 -, n. v., m. w. N.). Das daneben stehende gleichrangige Gebot der stetigen Aufgabenerfüllung beinhaltet, dass sich die gesamte Haushaltswirtschaft der Kommune hieran zu orientieren hat.
- 37 Die Vornahme von Ersatz- und Ergänzungsbauten sowie die Neu- und Ersatzbeschaffung von Vermögensgegenständen gehört nicht zu den den Mitgliedsgemeinden obliegenden Aufgaben. Gemäß der §§ 6 Abs. 4 Satz 1, 7 Abs. 3 Satz 1, 8 Abs. 2 Satz 1 der Verbandsgemeindevereinbarung der Klägerin i. V. m. § 90 Abs. 1 KVG LSA ist allein die Klägerin zuständig für die Erfüllung der Brandschutzaufgaben, der Aufgaben als Schulträger sowie als Träger der Kindertagesstätten; das zur Aufgabenerledigung notwendige Eigentum an Einrichtungen und Vermögensgegenständen ist nach dem Inhalt der Verbandsgemeindevereinbarung nicht auf die Klägerin übergegangen, ihre Mitgliedsgemeinden stellen ihr das Eigentum aber unentgeltlich zur Verfügung. Diese Überlassung entspricht der gesetzlichen Pflichtenlage des § 92 Abs. 1 S. 1 2. Alt., Abs. 3 Satz 1 KVG LSA. Die Klägerin trägt auf der Grundlage der vorgenannten Vertragsregelungen alle Bewirtschaftungskosten für die von ihr genutzten Grundstücke und Gebäude und führt auf ei-

gene Rechnung Instandhaltungsmaßnahmen durch (jeweils Satz 3). Weitere Vereinbarungen bestehen zwischen ihr und den Mitgliedsgemeinden in diesem Zusammenhang (bisher) nicht.

- 38 bb) Dem Kommunalverfassungsrecht lässt sich eine Pflichtenlage der Mitgliedsgemeinden, wie sie von der Klägerin mit der Änderung verfolgt wird, jedoch nicht entnehmen. Aus dem Wortlaut der §§ 89 ff. KVG LSA folgt nicht, dass die Mitgliedsgemeinden auf Dauer den Bestand ihrer Einrichtungen sowie vorhandener Vermögensgegenstände zum Zwecke der Aufgabenerfüllung durch die Verbandsgemeinde zu erhalten und insbesondere Ersatz oder Ergänzungen an Bauten vorzunehmen haben. Denn ihnen obliegen gemäß § 90 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 4 und 8 KVG LSA nicht (mehr) die Aufgaben des Brandschutzes, der Schulträgerschaft und - nach dem KiföG i. d. derzeit maßgeblichen Fassung - der Trägerschaft von Kindertagesstätten mit der Folge, dass die Mitgliedsgemeinden nicht verpflichtet sind, die Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Aufgaben zu schaffen. Diese sind vielmehr durch den zur Aufgabenerfüllung Verpflichteten, hier die Verbandsgemeinde, vorzuhalten. Dass jede Mitgliedsgemeinde daneben werterhaltende Maßnahmen an ihrem Vermögen durchführen darf und dies auch zu ihren Aufgaben i. S. v. § 98 KVG LSA gehört, ist unbeachtlich. Der Verbandsgemeinde kommt dabei nach ihrer Entstehung die Regelung des § 92 Abs. 3 S. 1 KVG LSA nur insoweit zugute, als sie mit dem gesetzlichen Übergang der Aufgabenerledigung auf sie nicht erst die Voraussetzungen zu schaffen braucht, sondern auf den in den Mitgliedsgemeinden (als bisherigen Aufgabenträgern) vorhandenen Bestand an Einrichtungen und Vermögensgegenständen im Sinne einer Ressourcenschonung zugreifen kann, sofern diese nicht ohnehin unmittelbar mit Bildung der Verbandsgemeinde in ihr Eigentum übergehen. Diese Vorschrift regelte aber nur den Zustand zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verbandsgemeindevereinbarung. Um eine störungsfreie Fortführung der Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und unnötige Ausgaben zu vermeiden, sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, dass die Verbandsgemeinde berechtigt ist, auf den Bestand in ihren Mitgliedsgemeinden zuzugreifen; verpflichtet hierzu ist sie allerdings nicht. Dass hieraus ein Anspruch der Verbandsgemeinde gegenüber den Mitgliedsgemeinden resultieren würde, dass diese dauerhaft und zeitlich unbegrenzt und so eben durch Neu- und Ersatzbeschaffungs- oder Ergänzungsmaßnahmen ihre Einrichtungen und Vermögensgegenstände in einem der Aufgabenerfüllung durch die Verbandsgemeinde dienenden Zustand zu halten haben, ist auch in Anbetracht der vorstehend dargelegten Intention des Gesetzes nicht ersichtlich. Für die Auffassung der Klägerin streitet insoweit auch nicht der Umstand, dass sie mangels Eigentum an den Einrichtungen (hier Grundstücke und Gebäude) Neu-, Ersatz- oder Ergänzungsbauten nicht realisieren könne, wenn ein solcher Bedarf entstünde. Denn solche - erforderlichen - Aufwendungen, die dann ggf. auch dem Vermögen der betroffenen Mitgliedsgemeinde zukommen, könnten u. U. für diese eine Erstattungspflicht begründen (vgl. hierzu auch den des Rechtsinstituts der Leihe entliehenen Rechtsgedanken des § 601 Abs. 2 BGB, der eine Verpflichtung des Verleihers zum Ersatz anderer Verwendungen nach den Regeln der Geschäftsführung ohne Auftrag normiert).
- 39 Maßgeblich für die Entscheidung des Gerichts ist danach die alleinige Zuständigkeit der Klägerin gemäß § 90 Abs. 1 2, 4 und 8 KVG LSA für die Aufgaben der Trägerschaft der allgemeinbildenden Schulen nach Maßgabe des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt, die Aufgaben nach dem Kinderförderungsgesetz und die Aufgaben nach dem Brandschutzgesetz. Eingang in die gerichtliche Betrachtung findet dabei auch die Qualifizierung des Inhalts der beabsichtigten Ergänzungsregelungen, wie sie hier streitgegenständlich sind. Dabei verkennt das Gericht nicht, dass es sich hierbei um sog. investive Kosten handelt. Es bedarf jedoch einer Unterscheidung zwischen solchen Kosten, die dem Werterhalt der vorhandenen Vermögenssubstanz dienen und solchen, die eine Verbesserung im engeren oder weiteren Sinn betreffen. Um solche letztgenannter Art handelt es sich vorliegend. Die Verpflichtung zur Vornahme von Ersatzbauten und Ergänzungsbauten zu bestehenden Gebäuden und die Verpflichtung zur Neubeschaffung und Ersatzbeschaffung für vorhandene Einrichtungsgegenstände, beinhaltet Maßnahmen, die sich auf den Vermögensbestand als solchen auswirken. Denn die Ergänzungsbauten sowie Neubeschaffungen stellen solche Maßnahmen der Wertverbesserungen und Vermögensbeschaffung dar. Der Begriff der Ergänzungsbauten kann nur dahin verstanden werden, dass bei bestehenden Gebäuden diese die für die Aufgabenerfüllung erforderliche Kapazität nicht mehr aufweisen und erweitert - „ergänzt“ - werden müssen; unter Neubeschaffung können daneben nur solche Aufwendungen betrachtet werden, die sich auf die Anschaffung eines bisher nicht vorhandenen Gegenstandes beziehen, denn bei Untergang oder zur Aufgabenerfüllung nicht mehr tauglichem Gegenstand fände eine Ersatzbeschaffung statt. Ersatzbauten und Ersatzbeschaffung sind hingegen Maßnahmen, die der Wiederherstellung eines Vermögensbestandes dienen.

- 40 Dem steht nicht entgegen, dass das Kinderförderungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KiföG LSA) zum 01.08.2013 eine Änderung erfahren hat und sich der Betreuungsanspruch seither nicht mehr gegen die Gemeinde bzw. Verbandsgemeinde richtet, sondern gemäß § 3 KiföG i. d. F. ab dem 01. August 2013 gegen den örtlichen Träger der Jugendhilfe, also den Landkreis. Denn anders als die Klägerin meint, zählen zu den Aufgaben nach dem KiföG neben der Erfüllung des Betreuungsanspruchs, der seinem Inhalt nach (lediglich) einen Anspruch auf einen ganztägigen Platz in einer Tageseinrichtung begründet, gemäß der §§ 5, 9 KiföG auch die tatsächliche Betreuung durch den Träger der Tagesstätte. Die Trägerschaft der Kindertagesstätten obliegt gemäß § 9 KiföG i. V. m. § 8 Verbandsgemeindevereinbarung der Klägerin; zur Erfüllung dieser Aufgabe darf sie gemäß § 92 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA die in ihren Mitgliedsgemeinden vorhandenen Einrichtungen nutzen. Sofern der Klägerin in ihrem diesbezüglichen Vorbringen zur Aufgabenzuständigkeit zu folgen wäre, würde dies nur zu dem Ergebnis führen, dass mit dem Übergang der Zuständigkeit für den Betreuungsanspruch auf den Landkreis dies mangels Zuständigkeit nicht einer Regelung in der Verbandsgemeindevereinbarung zugänglich wäre. Eine gesetzliche Neuregelung über die tatsächliche Betreuungsgewährung ist jedoch gerade nicht erfolgt; diese obliegt damit auf der Grundlage der Verbandsgemeindevereinbarung weiterhin der Klägerin.

II.

- 41 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 42 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.
- 43 Die Streitwertfestsetzung erfolgt gemäß § 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Ziff. 22.5 des Streitwertkataloges der Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013, wonach in Verfahren gegen die Kommunalaufsicht ein Streitwert von 15.000,00 Euro festzusetzen ist.