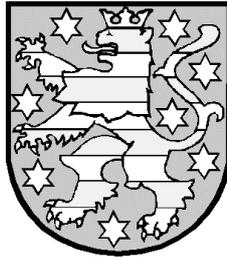

THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 4. Senat -

4 KO 199/00

Verwaltungsgericht Gera

- 2. Kammer -

2 K 1392/95 GE

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Gemeinde St. Gangloff,
vertreten durch den Bürgermeister,
Straße der Republik 30, 07629 St. Gangloff

Klägerin und Berufungsklägerin

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Buschlinger u. a.,
Neuwerkstraße 38/39, 99084 Erfurt

gegen

den Freistaat Thüringen,
vertreten durch den Landrat des Saale-Holzland-Kreises,
Im Schloß, 07607 Eisenberg

Beklagter und Berufungskläger

beigeladen

der Zweckverband zur Wasserversorgung und
Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland,
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,
Robert-Friese-Straße 2, 07629 Hermsdorf

Berufungskläger

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. Zwanziger u. a.,
Lahnsteiner Straße 7, 07629 Hermsdorf

beteiligt

Der Vertreter des öffentlichen Interesses
beim Thüringer Innenministerium,
Steigerstraße 24, 99096 Erfurt

wegen

Kommunalverfassungs- und -verwaltungsrechts,
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Aschke, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Blumenkamp und den Richter am Oberverwaltungsgericht Gravert

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 30. August 2001

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 1.7.1999 - 2 K 1392/95 GE - abgeändert und festgestellt, dass die Klägerin nicht Mitglied im beigeladenen Zweckverband geworden ist.

Die Berufungen des Beklagten und des Beigeladenen werden zurückgewiesen.

Der Beklagte und der Beigeladene haben die Kosten des Verfahrens jeweils zur Hälfte zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte und der Beigeladene dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der jeweils festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht die Klägerin zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin ist eine kreisangehörige Gemeinde im Saale-Holzland-Kreis, die nach der Verbandssatzung des beigeladenen Zweckverbandes zu dessen Mitgliedern gehört. Seit einem Austrittsbeschluss im Jahre 1993 und der Kündigung ihrer Mitgliedschaft im Jahre 1994 versucht sie, ihr Ausscheiden aus dem Zweckverband durchzusetzen. Sie begehrt im Berufungsverfahren ebenso wie der beklagte Freistaat und der beigeladene Zweckverband die Aufhebung des erstinstanzlichen Urteils des Verwaltungsgerichts Gera, mit dem dieses festgestellt hat, dass die Kündigung der Mitgliedschaft im beigeladenen Zweckverband durch die Klägerin seit der Geltendmachung von Gründungsmängeln am 19.2.1996 keiner rechtsaufsichtlichen Genehmigung mehr bedarf, und die Klage der Klägerin im Übrigen abgewiesen hat.

Die Gründungsgeschichte des beigeladenen Zweckverbandes stellt sich nach dem Akteninhalt wie folgt dar:

In einer Gründungsveranstaltung am 16.5.1991 beschlossen die Vertreter von 34 Städten und Gemeinden des ehemaligen Kreises Stadtroda die Gründung eines sogenannten Kommunalverbandes zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im damaligen Kreis Stadtroda nach den Vorschriften des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz - WVG) vom 12.2.1991 (BGBl. I S. 405). Über eine Genehmigung dieser Gründung durch die Aufsichtsbehörde ist nichts bekannt. Die Verbandsordnung des Kommunalverbandes wurde im Amtsblatt Nr. 7/91 des Landkreises Stadtroda ohne beigefügte Genehmigung veröffentlicht. Nach der Präambel der veröffentlichten Verbandsordnung sollte der Verband nach Anwendbarkeit eines Zweckverbandsgesetzes in einen Zweckverband überführt werden. Die Klägerin gehörte dem Kommunalverband ausweislich des Mitgliederverzeichnisses zu § 2 (Anlage 1) der Verbandsordnung nicht an.

Am 19.11.1991 fand in Stadtroda eine Mitgliederversammlung des sogenannten „Kommunalen Zweckverbandes Wasser/Abwasser“ statt. Die Anwesenheitsliste weist diese Versammlung als Kommunalverbandssitzung aus. Ein Vertreter der Klägerin war danach nicht anwesend. Gegenstand der Beratung war u. a., dass nach § 61

KV-DDR die Gemeinden zur Sicherung ihrer Aufgabenstellung im Bereich Wasserver- und Entsorgung Zweckverbände bilden könnten. Die Satzung des Zweckverbandes sei Grundlage für die Übertragung der Aufgaben. Die vorliegende Satzung des Kommunalverbandes sei in eine Zweckverbandssatzung umzuwandeln. Die Versammlung beschloss dementsprechend Änderungen der Präambel, der §§ 2 und 3 sowie eine Ergänzung zu § 18 der Zweckverbandssatzung. Eine Veröffentlichung oder Genehmigung dieser Zweckverbandssatzung erfolgte nach Aktenlage nicht.

In einer Gemeindevertretersitzung vom 17.8.1992 erörterten die Gemeindevertreter der Klägerin die Mitgliedschaft im Zweckverband Wasser/Abwasser Stadtroda oder Gera. Die Mitgliedschaft im Zweckverband „Mittleres Elstertal“ wurde abgelehnt und mit Beschluss Nr. 132 mehrheitlich beschlossen, dem Zweckverband Wasser/Abwasser Stadtroda beizutreten. Von dieser Beschlussfassung unterrichtete der Bürgermeister der Klägerin den Zweckverband mit Schreiben vom 9.9.1992.

Nach Inkrafttreten des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 11.6.1992 - ThürGKG - beschloss die Verbandsversammlung des sogenannten Zweckverbandes Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Landkreis Stadtroda in einer Mitgliederversammlung vom 9.9.1992 die Einsetzung eines Redaktionsgremiums zur Überarbeitung der Zweckverbandssatzung.

Eine überarbeitete Verbandssatzung wurde der Verbandsversammlung in einer Mitgliederversammlung vom 7.10.1992 vorgelegt und beschlossen. An dieser Verbandsversammlung nahm nach der Anwesenheitsliste kein Vertreter der Klägerin teil. Der Zweckverbandsvorsitzende legte die Satzung dem Landratsamt Stadtroda als Aufsichtsbehörde vor und bat um Genehmigung. Die Eingangsbestätigung des Landratsamtes Stadtroda vom 3.11.1992 enthielt den Hinweis auf einige Mängel der vorgelegten Satzung. Einem weiteren Schreiben des Landratsamtes vom 5.11.1992 an den Zweckverband waren u. a. nähere Anmerkungen zum Verbandssatzungsentwurf mit dem Hinweis beigelegt, die Satzung zu überarbeiten und nochmals zur Prüfung vorzulegen.

In einer Mitgliederversammlung vom 11.11.1992 unter dem Namen des Beigeladenen beschloss die Verbandsversammlung in Anwesenheit des

Bürgermeisters der Klägerin Änderungen der Zweckverbandssatzung entsprechend den Vorschlägen der Kommunalaufsicht. Der Verbandsvorsitzende übersandte der Kommunalaufsicht die überarbeitete Fassung der Verbandssatzung vom 7.10.1992 mit dem Vermerk „geändert am 17.11.1992“. Diese Fassung enthielt 24 Paragraphen und handschriftliche Änderungen.

Der Landrat des Landkreises Stadtroda genehmigte die Verbandssatzung des Beigeladenen mit Schreiben vom 24.11.1992 unter der Bedingung, dass die in einer Anlage beigefügten Ergänzungen und Präzisierungen übernommen werden. Diese Ergänzungen und Präzisierungen sind nicht identisch mit denen im Schreiben vom 5.11.1992 und waren in der überarbeiteten Satzungsfassung vom 17.11.1992 noch nicht vollständig enthalten.

Die Auflagen der Aufsichtsbehörde wurden in der Fassung einer Verbandssatzung mit Datum vom 24.11.1992 umgesetzt. Im Amtsblatt Nr. 12/92 des Landkreises Stadtroda wurde auf Seite 7 zunächst unter der Bezeichnung „Zweckverband zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland“ eine Liste der Gemeinden veröffentlicht, die ihren Beitritt in den Zweckverband beschlossen hätten. Neben jeder bezeichneten Gemeinde wurde das Datum des Beitritts und der Beschlussfassung angegeben. Die Daten stammen überwiegend aus dem Jahre 1991. Im Anschluss an diese Auflistung wurde der Text der Verbandssatzung des Zweckverbandes zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im Thüringer Holzland vom 24.11.1992 nebst einem Ausfertigungsvermerk des Verbandsvorsitzenden veröffentlicht. Ein Abdruck der in § 2 als Bestandteil der Satzung bezeichneten Anlagen 1 und 2 (Verbandsmitglieder und -gebiet) sowie der Genehmigung der Aufsichtsbehörde erfolgte in diesem Amtsblatt nicht. Das Amtsblatt Nr. 12/92 enthielt kein Ausgabedatum, soll nach Angaben der Aufsichtsbehörde aber am 9.12.1992 ausgegeben worden sein. Im Amtsblatt des Landkreises Stadtroda Nr. 1/93 wurde auf Seite 5 als „Nachtrag zur Verbandssatzung des Zweckverbandes Thüringer Holzland vom 24.11.1992 (veröffentlicht im Amtsblatt 12/1992)“ die Genehmigung der Verbandssatzung bekannt gemacht. Die Wiedergabe der Genehmigung erfolgte nicht im Wortlaut, sondern nachrichtlich und ohne die Angabe der im Genehmigungsbescheid vom 24.11.1992 aufgeführten Bedingung. Als Ausgabedatum dieses Amtsblattes hat die Aufsichtsbehörde den 13.1.1993 angegeben.

Eine am 14.7.1993 beschlossene Änderung von § 9 der Verbandssatzung wurde nach Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde vom 3.8.1993 als erste Änderungssatzung zur Zweckverbandssatzung vom 24.11.1992 im Amtsblatt des Landkreises Stadtroda Nr. 8/1993 veröffentlicht.

Mit Schreiben vom 7.11.1994 zeigte der Verbandsvorsitzende des Zweckverbandes der Aufsichtsbehörde die Verbandssatzung vom 24.11.1992 in der Fassung einer zweiten Änderungssatzung vom 3.11.1994 (richtig: 2.11.1994) an und bat um vorzeitige Bekanntmachung. Die vorgelegte Fassung enthielt gegenüber der Verbandssatzung vom 24.11.1992 nur noch 15 Paragraphen und beinhaltete wesentliche Änderungen der bisherigen Satzungsfassung. Die Kommunalaufsicht des Saale-Holzland-Kreises bestätigte den Eingang der 2. Änderungssatzung zur Verbandssatzung mit Schreiben vom 23.11.1994, beanstandete verschiedene Regelungen und genehmigte die 2. Änderungssatzung unter dem Vorbehalt, dass der Zweckverband im Rahmen der nächsten Verbandsversammlung den Beanstandungen der Kommunalaufsicht durch Beschluss beitrete. Nach der Fassung eines Beitrittsbeschlusses durch die Verbandsversammlung des Beigeladenen am 19.12.1994 genehmigte die Kommunalaufsichtsbehörde des Saale-Holzland-Kreises mit Bescheid vom 17.1.1995 die 2. Änderungssatzung unter der Auflage, § 11 der Änderungssatzung bis zum 30.4.1995 zu ändern.

Bereits vor einem entsprechenden Beitrittsbeschluss wurde im Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises vom 8.2.1995 die „Verbandssatzung des Zweckverbandes zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland vom 24.11.1992 in der Fassung der 2. Änderungssatzung vom 2.11.1994“ veröffentlicht. Bestandteil der Veröffentlichung ist ein Ausfertigungsvermerk des Verbandsvorsitzenden vom 2.11.1994 sowie eine Anlage mit Auflistung der 42 Mitgliedsgemeinden. Im Anschluss daran wird ein undatierter Genehmigungsbescheid bekannt gemacht, der dem Tenor des Genehmigungsbescheides vom 17.1.1995 entspricht. Einen Beitrittsbeschluss zur Auflage der Kommunalaufsicht im Bescheid vom 17.1.1995 fassten die Verbandsräte des Beigeladenen nach der Veröffentlichung in der Verbandsversammlung vom 15.2.1995.

Aufgrund von Unsicherheiten über eine ordnungsgemäße Bekanntmachung der Verbandssatzung des Beigeladenen erfolgte im Amtsblatt des Saale-Holzland-

Kreises vom 2.8.1995 eine erneute Bekanntmachung der Verbandssatzung des Beigeladenen. Die darin veröffentlichte Verbandssatzung trägt das Datum vom 24.7.1995 und beruht nicht auf einer erneuten Beschlussfassung der Verbandsversammlung oder der Mitgliedsgemeinden. Im Anschluss an den Satzungstext wird ein Ausfertigungsvermerk des Landrates des Saale-Holzland-Kreises vom 24.7.1995 abgedruckt. Als Anlage beigelegt ist eine Liste von 41 Verbandsmitgliedern, in der die Klägerin unter der Nr. 30 aufgeführt wird. Danach folgt die Bekanntmachung des Tenors des Genehmigungsbescheides vom 17.1.1995, wonach die 2. Änderungssatzung zur Verbandssatzung mit dem Beitrittsbeschluss unter der Auflage genehmigt werde, dass § 11 bis zum 30.4.1995 zu ändern sei. Im Anschluss hieran wird eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde vom 3.8.1993 veröffentlicht, die als Unterzeichner den Landrat des ehemaligen Landkreises Stadtroda, Herrn F_____, ausweist. Danach werde die o.g. Satzung des Zweckverbandes unter der Bedingung genehmigt, dass die in der Anlage beigelegten Ergänzungen bzw. Präzisierungen zu einzelnen Paragraphen übernommen werden. Die Anlage wird als Bestandteil der Genehmigung bezeichnet und ist ebenfalls abgedruckt. Sie entspricht der Anlage zum Genehmigungsbescheid vom 24.11.1992.

Eine auf den 23.1.1996 datierte erste Änderungssatzung zur Verbandssatzung des Beigeladenen vom 24.7.1995 wurde im Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises vom 31.1.1996 einschließlich der aufsichtsbehördlichen Genehmigung vom 13.12.1995 veröffentlicht.

Der Verbandsvorsitzende des Beigeladenen zeigte dem Saale-Holzland-Kreis mit einem Schreiben vom 11.12.1996 die Verbandssatzung vom 24.11.1992 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 23.1.1996 an und bat um rechtliche Würdigung. Beigelegt war eine noch nicht ausgefertigte Verbandssatzung vom 24.11.1992 in der Fassung aller bisherigen Änderungssatzungen. Der Saale-Holzland-Kreis genehmigte diese Satzungsfassung mit Bescheid vom 12.12.1996 gemäß § 18 Abs. 1 i. V. m. § 44 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG. Sie wurde vom Verbandsvorsitzenden unter dem Datum vom 13.12.1996 ausgefertigt und im Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises vom 23.12.1996 zusammen mit einem anliegenden Verzeichnis der 41 Mitgliedsgemeinden und der Genehmigung vom 12.12.1996 veröffentlicht. Die Klägerin wird in der Anlage als Mitgliedsgemeinde

aufgeführt. Den Verwaltungsakten sind weder ein Beschluss der Verbandsversammlung des Beigeladenen noch entsprechende Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden zu entnehmen.

Die Bemühungen der Klägerin, ihr Ausscheiden aus dem beigeladenen Zweckverband zu erreichen, gestalteten sich im Einzelnen wie folgt:

Nachdem der Beigeladene und die Firma R_____ mbH Leipzig 1993 die „Wasserver- und Abwasserentsorgungsgesellschaft Thüringer Holzland mbH“ gegründet hatten, beschloss die Gemeindevertretung der Klägerin nach Bekanntwerden von Einzelheiten des Gesellschaftsvertrages in ihrer Sitzung vom 20.12.1993 den Austritt aus dem Beigeladenen. Mit Schreiben vom 28.12.1993 unterrichtete die Klägerin den Beigeladenen von dem beschlossenen Austritt zum 1.1.1994 und bezog sich zur Begründung auf die Vorkommnisse in den letzten Monaten des Jahres 1993 sowie die Gründung der GmbH, die ausschließlich mit Höchstgewinnerzielungsabsichten arbeite, und auf ihre Vernachlässigung bei Investitionen in den Folgejahren.

Mit Schreiben vom 9.5.1994 wies die Klägerin gegenüber dem Landratsamt Stadtroda auf ihren Austritt hin und bat um Unterstützung. Der Beigeladene teilte der Klägerin mit Schreiben vom 13.6.1994 mit, dass ihr Austritt in den Mitgliederversammlungen am 26.4. und 10.5.1994 behandelt worden, die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit dabei jedoch nicht zustande gekommen sei.

Daraufhin kündigte die Klägerin mit Schreiben vom 28.6.1994 gegenüber dem Beigeladenen die Mitgliedschaft im Zweckverband aus wichtigem Grund. Zur Begründung stützte sie sich auf einen Vertrauensverlust gegenüber dem Beigeladenen und seiner GmbH, die Vernachlässigung kleiner Gemeinden sowie ständig steigende Kosten im Bereich Wasser und Abwasser. Außerdem sei sie selbst fähig, sich über Quellen und ein komplettes Klärwerk versorgen zu können. Der Beigeladene legte die Kündigung der Aufsichtsbehörde vor.

Mit Bescheid vom 31.1.1995 versagte das Landratsamt des Saale-Holzland-Kreises gemäß § 42 Abs. 1 Nr. 2 ThürGKG die Genehmigung der Kündigung, weil die Klägerin ihre Aufgaben nach einer Stellungnahme des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt vom 20.12.1994 nicht allein erfüllen könne und daher die Voraussetzungen für einen Pflichtverband vorlägen.

Gegen diesen Bescheid legte die Klägerin mit Schreiben vom 21.2.1995 unter Bezugnahme auf einen entsprechenden Beschluss ihrer Gemeindevertretung Widerspruch ein, dem das Landratsamt des Saale-Holzland-Kreises nicht abhalf.

Das Thüringer Landesverwaltungsamt wies den Widerspruch der Klägerin mit Widerspruchsbescheid vom 25.8.1995 zurück. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, dass die Klägerin die Versorgung ihrer Bürger mit Trinkwasser nicht gewährleisten könne und zu Investitionen auf dem Gebiet der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung finanziell nicht in der Lage sei. Die Genehmigung der Kündigung aus wichtigem Grund könne daher versagt werden, weil die Voraussetzungen für einen Pflichtverband nach § 25 ThürGKG vorlägen.

Die Klägerin hat am 18.10.1995 entsprechend der Rechtsbehelfsbelehrung beim Verwaltungsgericht Weimar Klage auf Erteilung der Genehmigung ihrer Kündigung erhoben. Das Verwaltungsgericht Weimar hat sich mit Beschluss vom 7.12.1995 - 6 K 1464/95.We - für örtlich unzuständig erklärt und den Rechtsstreit an das Verwaltungsgericht Gera verwiesen.

In ihrer am 19.2.1996 beim Verwaltungsgericht Gera eingegangenen Klagebegründung hat die Klägerin die Klage auf Verpflichtung des Beklagten zur Genehmigung der mit Schreiben vom 28.6.1994 erklärten Kündigung ihrer Mitgliedschaft im beigeladenen Zweckverband im Hauptantrag aufrecht erhalten und zusätzlich hilfsweise die Feststellung begehrt, dass zwischen ihr und dem beklagten Freistaat Thüringen kein Aufsichtsverhältnis gemäß dem 5. Teil des ThürGKG und kein Genehmigungserfordernis gemäß § 42 Abs. 1 ThürGKG bestehe.

Zur Begründung hat die Klägerin im Wesentlichen geltend gemacht, die Genehmigung der Kündigung ihrer Mitgliedschaft sei ihr zu Unrecht verweigert worden. Sie bestreite die vom Beklagten angegebenen Gründe für die Annahme der Voraussetzung eines Pflichtverbandes, da sie die Aufgabe der Wasserver- und Abwasserentsorgung eigenständig wahrnehmen könne. Ihr stehe ein Recht zur Kündigung aus wichtigem Grund gegenüber dem Beigeladenen zu, weil die Bestimmungen der Verbandssatzung den Beigeladenen nicht ermächtigten, die ihm übertragenen Aufgaben auf eine privatrechtliche Gesellschaft zu übertragen sowie im Eigentum der Mitgliedsgemeinden stehende Grundstücke unentgeltlich zur

Verfügung zu stellen. Dies habe das Vertrauensverhältnis so nachhaltig erschüttert, dass sie schon am 28.12.1993 ihren Austritt erklärt habe.

Zudem sei die im Hauptantrag begehrte Genehmigung schon deswegen nicht erforderlich, weil sie auf Grund ihrer Austrittserklärung vom 28.12.1993 bereits nicht mehr Mitglied des Zweckverbandes sei. Daher begehre sie hilfsweise die Feststellung, dass eine Genehmigung ihrer Kündigung nicht erforderlich sei. Aus der Fehlerhaftigkeit des Gründungsvorganges ergebe sich, dass zum Zeitpunkt der Austrittserklärung ein wirksamer Zweckverband nicht bestanden habe. Sie sei aus verschiedenen Gründen nie wirksam Mitglied des Beigeladenen geworden. Auch die später verkündete Satzung vom 2.8.1995 habe den Zweckverband nicht zur Entstehung bringen können. Hierauf komme es aber im Rahmen der Klärung ihres Austritts zum 1.1.1994 nicht an, weil die Austrittserklärung bereits am 28.12.1993 erfolgt sei.

Die Klägerin hat beantragt,

festzustellen, dass zwischen ihr und dem Beklagten kein Aufsichtsverhältnis gemäß dem 5. Teil des ThürGKG bestehe und ein Genehmigungserfordernis gemäß § 42 Abs. 1 ThürGKG nicht gegeben sei,

hilfsweise,

die Genehmigung zu der von ihr mit Schreiben vom 28.6.1994 erklärten Kündigung ihrer Mitgliedschaft beim Beigeladenen zu erteilen und den entgegenstehenden Bescheid des Landratsamtes des Saale-Holzland-Kreises vom 31.1.1995 und den Widerspruchsbescheid des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 25.8.1995 aufzuheben.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat erstinstanzlich geltend gemacht, die Genehmigung der Kündigung der Mitgliedschaft der Klägerin im beigeladenen Zweckverband sei zu Recht versagt worden, weil die Voraussetzungen für einen Pflichtverband vorlägen. Überdies sei zweifelhaft, ob die von der Klägerin angeführten Gründe für eine Kündigung aus

wichtigem Grund ausreichen. Im Hinblick auf den Feststellungsantrag bestehe kein Feststellungsinteresse.

Der Beigeladene hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat erstinstanzlich geltend gemacht, am 24.11.1992 als Zweckverband entstanden zu sein und verweist insofern auf einen Beschluss des Verwaltungsgerichts Gera vom 20.2.1997 - 5 E 1156/96 GE -. Selbst wenn die geltend gemachten Gründungsfehler bestünden, sei der Zweckverband durch die konstitutive Bekanntmachung entstanden. Die Klägerin könne keine eigene Rechtsverletzung durch Gründungsfehler geltend machen, weil sie sich freiwillig ihrer Aufgaben begeben habe und der Kernbereich des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG nicht betroffen sei. Selbst wenn man eine Rechtsverletzung annehme, stehe der Geltendmachung von Gründungsmängeln der in § 242 BGB normierte Grundsatz von Treu und Glauben und das Verbot widersprüchlichen Verhaltens entgegen.

Das Verwaltungsgericht Gera hat Beweis erhoben durch Vernehmung der Zeugen F____, B____ und F____. Zum Beweisthema und zum Ergebnis der Beweisaufnahme wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 3.5.1999 und das Protokoll der Beweiserhebung durch den beauftragten Richter vom 11.6.1999 verwiesen.

Das Verwaltungsgericht hat auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 1.7.1999 mit Urteil vom gleichen Tage - 2 K 1392/95 GE - festgestellt, dass die Kündigung der Mitgliedschaft im beigeladenen Zweckverband durch die Klägerin seit dem 19.2.1996 keiner rechtsaufsichtlichen Genehmigung gemäß § 42 Abs. 1 ThürGKG mehr bedarf. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen.

Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt, der in der Hauptsache verfolgte Feststellungsantrag der Klägerin sei nach § 43 VwGO zulässig und auch überwiegend begründet. Der Klägerin stehe nämlich ein außerordentliches Austrittsrecht zu. Der Beigeladene sei zwar auf der Grundlage der Verbandssatzung vom 24.11.1992 wirksam entstanden, die Klägerin könne sich jedoch seit der Geltendmachung von Gründungsfehlern in der am 19.2.1996 eingegangenen Klagebegründung auf eine rechtsfehlerhafte Gründung des Beigeladenen berufen.

Auf die vom Beigeladenen am 29.12.1999 und von der Klägerin sowie dem Beklagten am 3.1.2000 erhobenen Anträge auf Zulassung der Berufung hat der Senat mit Beschluss vom 14.3.2000 - 4 ZKO 13/00 - die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen.

Im Berufungsverfahren macht die Klägerin geltend, ihr genehmigungsfreies Ausscheiden aus dem beigeladenen Zweckverband habe nicht erst zum Zeitpunkt des Eingangs ihrer Klagebegründung beim Verwaltungsgericht am 19.2.1996 festgestellt werden dürfen, sondern bereits zum 1.1.1994, dem Datum ihres Austritts entsprechend der Beschlussfassung ihrer Gemeindevertretung vom 20.12.1993.

Das Verwaltungsgericht habe die dargestellten Gründungsmängel zutreffend festgestellt. Es habe aber übersehen, dass die Bekanntmachung der Verbandssatzung vom 24.11.1992 und der Genehmigung in zwei verschiedenen Amtsblättern nicht ordnungsgemäß erfolgt sei, so dass diese Bekanntmachungen nicht konstitutiv wirken könnten. Der Zweckverband sei demzufolge nicht wirksam gegründet. Daher sei sie auch weder dessen Mitglied geworden noch habe sie wirksam dem 1991 gegründeten Kommunalverband oder dem 1992 nach § 61 KV-DDR gebildeten Zweckverband angehört. Diese Gründungen seien ebenso fehlgeschlagen wie die späteren Gründungs- bzw. Heilungsversuche des Beigeladenen in den Jahren 1994 bis 1998. Daher habe es keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung ihres Austritts bedurft. Zumindest habe die Klägerin durch den Austritt zum 1.1.1994 zum Ausdruck gebracht, ab diesem Zeitpunkt nicht mehr Mitglied des Zweckverbandes sein zu wollen.

Im Hinblick auf Fehler der Bekanntmachung der Zweckverbandssatzung vom 24.11.1992 und ihrer Genehmigung rügt die Klägerin zunächst, dass der Text der am 11.11.1992 von der Mitgliedsversammlung des Zweckverbandes beschlossenen Verbandssatzung nicht mit dem veröffentlichten Text identisch sei. Die Anlagen zur Verbandssatzung seien weder veröffentlicht noch der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorgelegt worden. Die Ausfertigung habe der hierzu nicht berechtigte Verbandsvorsitzende vorgenommen. Zudem sei der Text des Genehmigungsbescheides vom 24.11.1992 nicht vollständig und ordnungsgemäß veröffentlicht worden, weil die im Genehmigungsbescheid als Anlage enthaltenen Bedingungen und Auflagen in der Veröffentlichung nicht wiedergegeben worden seien. Dies sei aber erforderlich, um dem Normadressaten die Kenntnis und

Überprüfbarkeit der nicht beanstandeten Entstehung des Hoheitsträgers zu ermöglichen. Außerdem sei über die in der Genehmigung enthaltenen Bedingungen niemals nachträglich ein Beschluss gefasst worden. Aufgrund der Veröffentlichung in verschiedenen Amtsblättern sei zudem das Datum der Entstehung des Zweckverbandes nicht zweifelsfrei ermittelbar. Der Klägerin habe bei ihrem Beitritt auch nie der Satzungsentwurf einer Verbandssatzung zur Beschlussfassung vorgelegen. Der Beitrittsbeschluss vom 17.8.1992 sei dahin auszulegen, dass die Klägerin einem gegebenenfalls noch zu gründenden Zweckverband Wasser/Abwasser Stadtroda habe beitreten wollen, nicht aber dem noch zu gründenden Zweckverband „Mittleres Elstertal“. Ferner leide die Verbandssatzung auch an verschiedenen inhaltlichen Mängeln.

Selbst wenn der Zweckverband wirksam entstanden sein sollte, sei Anknüpfungspunkt für das Ausscheiden der Klägerin nicht das Datum der Klageerhebung, sondern der Zeitpunkt ihres Austritts zum 1.1.1994. Ihr Austrittsersuchen sei so auszulegen, dass die Klägerin - koste es was es wolle - aus dem Zweckverband ausscheiden wolle. Eine Differenz von mehreren Jahren zwischen der Austrittserklärung und der Klagebegründung sei nicht der Klägerin zuzurechnen, sondern auf die Verzögerung durch den Beklagten und den Beigeladenen zurückzuführen. Spätestens mit der erklärten Kündigung sei die Klägerin zum 28.6.1994 ausgeschieden, ohne dass es einer Genehmigung bedurft habe. Die vom Beklagten und Beigeladenen gegen ein Sonderaustrittsrecht geltend gemachten Argumente griffen nicht. Das Verwaltungsgericht Gera habe nur festgestellt, was sich aus § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG ergebe. Hätte der Gesetzgeber einen Genehmigungsvorbehalt für die Geltendmachung von Gründungsfehlern gewollt, hätte er diesen normiert. Beim Ausscheiden aus einem rechtswirksam gegründeten Zweckverband möge Anlass für ein Genehmigungserfordernis bestehen, nicht aber beim Ausscheiden aus einem unwirksam gegründeten Zweckverband.

Da § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG keine zeitliche Grenze für das Geltendmachen von Gründungsfehlern vorsehe, sei die Klägerin auch nicht gehindert gewesen, sich darauf zu berufen. Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ergebe sich nichts anderes. Dem Beklagten und dem Beigeladenen sei ihr Bestreben seit ihrem Austritt bekannt gewesen. Nach der Kündigung habe sich die Klägerin auch an keiner

Verbandssitzung mehr beteiligt. Der Beigeladene könne nicht auf einen unveränderten Bestand an Mitgliedsgemeinden vertrauen und sei hinreichend durch § 25 ThürGKG abgesichert. Im Übrigen sei die Klägerin auch zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in der Lage. Selbst der Beigeladene plane eine Sanierung und Modernisierung der Anlagen in ihrem Gemeindegebiet nicht vor dem Jahre 2008.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 1.7.1999 - 2 K 1392/95 GE - abzuändern und

festzustellen, dass sie nicht Mitglied im beigeladenen Zweckverband geworden ist,

hilfsweise

festzustellen, dass sie auf Grund der Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung des beigeladenen Zweckverbandes oder durch ihren Austritt zum 1.1.1994 oder durch ihre Kündigung vom 28.6.1994 aus dem beigeladenen Zweckverband ausgeschieden ist, ohne dass es einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung nach § 42 ThürGKG bedurfte,

hilfsweise

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides des Landratsamtes des Saale-Holzland-Kreises vom 31.1.1995 und des Widerspruchsbescheides des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 25.8.1995 zu verpflichten, die mit Schreiben vom 28.6.1994 erklärte Kündigung ihrer Mitgliedschaft beim beigeladenen Zweckverband zu genehmigen.

Der Beklagte beantragt,

unter teilweiser Abänderung des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts Gera vom 1.7.1999 - 2 K 1392/95 GE - die Klage insgesamt abzuweisen.

Hierzu trägt er im Berufungsverfahren vor, die Klägerin sei nach wie vor Mitglied des Beigeladenen und bedürfe für ihren Austritt der rechtsaufsichtlichen Genehmigung, die rechtmäßig versagt worden sei. Die Vorinstanz habe die Mitgliedschaft der Klägerin im Zweckverband zu Recht bejaht, weil die Klägerin entsprechend der Verbandssatzung vom 24.11.1992 seit Januar 1993 Mitgliedsgemeinde des Zweckverbandes sei. Gegen die konstitutive Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung in zwei aufeinander folgenden Amtsblättern bestünden keine Bedenken, weil ein eindeutiger Bezug erkennbar und ausreichend sei. Die Genehmigung vom 24.11.1992 sei zwar ohne Bedingungen wiedergegeben worden, dies sei aber nicht zu beanstanden, weil § 19 Abs. 1 ThürGKG nicht vorschreibe, wie die Bekanntmachung zu erfolgen habe. Da die Bedingungen in der veröffentlichten Verbandssatzung eingearbeitet worden seien, sei die Angabe der erfüllten Bedingungen nicht erforderlich gewesen, sondern hätte beim Normadressaten eher Verunsicherung hervorgerufen.

Im Übrigen eröffne § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG kein Sonderaustrittsrecht. Sofern die besonderen Austritts- und Kündigungstatbestände der §§ 38 ff. ThürGKG nicht griffen, bestehe lediglich die Möglichkeit, aus wichtigem Grund nach § 38 Abs. 5 ThürGKG zu kündigen. Diese Vorschrift habe die Funktion eines Auffangtatbestandes. Insofern bestehe weder eine planwidrige Lücke noch das Bedürfnis für ein Sonderaustrittsrecht. Ebenso wie die Errichtung eines Hoheitsträgers einen staatlichen Hoheitsakt erfordere, sei für die Veränderung eines Hoheitsträgers oder dessen Auflösung ein staatlicher Akt erforderlich. Ein unbefristetes Sonderaustrittsrecht widerspreche auch dem Gedanken des § 39 Abs. 1 und 2 ThürGKG mit der dort festgelegten Drei-Monats-Frist. Außerdem müssten die Folgen eines Sonderaustrittsrechts für den Zweckverband bedacht werden, die nach der Wertung des § 42 ThürGKG nur im Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden könnten.

Das Selbstverwaltungsrecht der Klägerin werde dadurch nicht beschnitten, weil nur unter der Voraussetzung eines Pflichtverbandes eine Genehmigung versagt werden könne. Würde man bereits die erste Geltendmachung eines Gründungsmangels ausreichen lassen, sei die Rechtssicherheit gefährdet, weil über Jahre Unsicherheit beim Zweckverband über die Rechtmäßigkeit von Kalkulationen, Sanierungskonzepten etc. bestehe. Maßgeblich für die Geltendmachung von

Gründungsmängeln für die Zukunft im Sinne von § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG sei folglich nicht der Zeitpunkt der Geltendmachung, sondern der der Genehmigung.

Die Klägerin sei auch nicht schützenswert, weil sie seit 1993 Verbandsmitglied sei und bis 1996 an der Verbandstätigkeit mitgewirkt habe. Sie zeige somit ein widersprüchliches Verhalten.

Die Versagung der Genehmigung der Kündigung der Klägerin sei rechtmäßig, weil die Klägerin weder finanziell noch im Hinblick auf räumliche Gegebenheiten in der Lage sei, die Wasserver- und Abwasserentsorgung zu gewährleisten.

Im Hinblick auf etwaige Zweifel an einer wirksamen Gründung des Beigeladenen sei mit der Verbandssatzung vom 13.12.1996 der Versuch unternommen worden, eventuelle Fehler bei der Gründung nachträglich zu heilen.

Der Beigeladene beantragt,

unter teilweiser Abänderung des angefochtenen Urteils die Klage abzuweisen.

Der Beigeladene rügt im Berufungsverfahren zunächst die Zulässigkeit der von der Klägerin erhobenen Feststellungsklage. Im Übrigen sei die Feststellungsklage auch nicht begründet, weil der Beigeladene auf der Grundlage der Verbandssatzung vom 24.11.1992 wirksam entstanden sei. Der am 11.11.1992 beschlossene Text der Verbandssatzung habe dem anschließend veröffentlichten Text entsprochen, was durch den Verbandsvorsitzenden P_____ und den ehemaligen Landrat F_____ bestätigt worden sei. Die Bekanntmachung der Verbandssatzung vom 24.11.1992 sei auch vollständig gewesen, weil die Anlagen erkennbar zusammengefasst der Verbandssatzung vorangestellt worden seien. Dem stünde nicht entgegen, dass sich die vorstehend aufgeführten Daten der Beitrittsbeschlüsse überwiegend auf die Zeit vor Inkrafttreten des ThürGKG bezögen und somit nicht auf eine nach den Maßgaben des ThürGKG beschlossene Verbandssatzung. Denn wegen der Überleitungsvorschrift des § 47 ThürGKG sei die Angabe früherer Beitrittsbeschlüsse unschädlich. Auch die Genehmigung sei vollständig bekannt gemacht worden, weil die erfüllten Auflagen nicht hätten veröffentlicht werden müssen. Eine getrennte Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung sei wegen des deutlichen Bezugs aufeinander unschädlich, da der Zusammenhang für den

Adressaten erkennbar sei und die Veröffentlichung damit der Rechtssicherheit genüge. Der jeweilige Ausgabebetag sei zwar in den Amtsblättern nicht genannt worden, sei aber ermittelbar. Der Zweckverband sei jedenfalls am 1.2.1993, dem ersten Tag des auf die Veröffentlichung folgenden Monats, wirksam entstanden.

Der Klägerin stehe auch kein Sonderaustrittsrecht zu, an dessen gesetzlicher Regelung es bereits fehle. § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG besage nichts über das Verfahren der Geltendmachung von Gründungsmängeln. Da die Errichtung einer Körperschaft durch einen Hoheitsakt erfolge, bedürfe auch die Veränderung der Mitgliederzahl oder die Auflösung der Körperschaft eines staatlichen Akts, in der Regel durch eine Genehmigung. Ein unbefristet geltend zu machendes Sonderaustrittsrecht widerspreche auch dem Rechtsgedanken des § 39 Abs. 1 und 2 ThürGKG, wonach für den Ausschluss von Verbandsmitgliedern nach Änderung einer Körperschaft eine Drei-Monats-Frist gelte. Das Sonderaustrittsrecht widerspreche auch der gesetzlichen Wertung von § 42 ThürGKG: es bestehe kein Bedürfnis für ein Sonderaustrittsrecht, weil das Gesetz die Kündigung aus wichtigem Grund als Auffangtatbestand vorsehe. Ansonsten würden auch Austrittsanforderungen des § 38 Abs. 1 Satz 1 ThürGKG ausgehöhlt. Die Rechtsprechung zur konstitutiven Wirkung der Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung würde zudem zunichte gemacht. Die Anerkennung eines Sonderaustrittsrechts würde außerdem zu untragbaren Ergebnissen führen, weil Verfahren um Sonderaustrittsrechte die finanzielle Handlungsfähigkeit des Zweckverbandes gefährden könnten, so dass über die Bildung eines Pflichtverbandes nachgedacht werden müsse.

Die Klägerin könne ihre Mitgliedschaft im Zweckverband daher allenfalls durch eine Kündigung beenden. Allerdings bestehe weder ein wichtiger Grund noch sei die Verweigerung der Genehmigung wegen der schlechten finanziellen Situation der Klägerin rechtswidrig. Auf Gründungsfehler könne sich die Klägerin zudem wegen des Grundsatzes von Treu und Glauben nicht berufen. Der Beigeladene habe auf die wirksame Entstehung vertrauen dürfen, weil zum Zeitpunkt des Beschlusses der Verbandssatzung vom 24.11.1992 am 11.11.1992 Beitrittserklärungen - auch der Klägerin - vorgelegen hätten und die Klägerin bei dieser Beschlussfassung vertreten gewesen sei. Auch seien über mehrere Jahre von keinem der Gründungsmitglieder

Gründungsmängel gerügt worden, die Klägerin habe dies erst nach 3 ½ Jahren vorgetragen.

Der Gesetzgeber habe in § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG aber auch keine zeitlich unbegrenzte Möglichkeit des Ausscheidens aus einem Zweckverband eröffnen wollen. Die Klägerin selbst sei sowohl bei ihrem Austritt als auch bei ihrer Kündigung von ihrer eigenen Mitgliedschaft im Zweckverband ausgegangen und habe sich nicht auf Gründungsfehler berufen. Demnach habe auch der Beigeladene von ihrer Mitgliedschaft ausgehen können. Die Einschränkung der Berufung auf Gründungsfehler sei auch deshalb geboten, weil sonst der Fortbestand und die Funktionsfähigkeit des Beigeladenen gefährdet würden. Zudem verstoße das Sonderaustrittsrecht der Klägerin gegen das Verbot widersprüchlichen Verhaltens, weil die Klägerin aus ihren eigenen Versäumnissen Nutzen ziehe. Schließlich verweist der Beigeladene auf die Rechtsprechung in anderen Bundesländern, wonach in den Fällen, in denen der Aufsichtsbehörde durch die Verbandssatzung Entscheidungsbefugnisse eingeräumt seien, der Austritt einer Gemeinde eines rechtsgestaltenden Verwaltungsaktes der Aufsichtsbehörde bedürfe. Dementsprechend werde die Entscheidungsbefugnis in Thüringen nach § 42 ThürGKG der Aufsichtsbehörde gesetzlich übertragen. Wenn aber ein rechtsgestaltender Verwaltungsakt erforderlich sei, fehle der Feststellungsklage der Klägerin bereits das notwendige Feststellungsinteresse.

Der Vertreter des Öffentlichen Interesses stellt keinen Antrag.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakten (6 Bände) und der beigezogen Behördenakten des Beklagten (3 Heftungen - Beiakten 1, 2, 4 - und ein Ordner - Beiakte 3), die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

I.

Die Berufungen der Klägerin, des Beklagten und des Beigeladenen entsprechen den Anforderungen der §§ 124a Abs. 3, 125 Abs. 1 VwGO und sind zulässig.

Die Berufung der Klägerin ist auch begründet. Die Berufungen des Beklagten und des Beigeladenen haben keinen Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat der im Hauptantrag erhobenen Feststellungsklage der Klägerin zu Unrecht nur teilweise stattgegeben. Die Klägerin hat gegenüber dem Beklagten Anspruch auf die Feststellung, niemals wirksam Mitglied des beigeladenen Zweckverbandes geworden zu sein. Sie ist nicht erst zum 19.2.1996 wegen der Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung des Zweckverbandes genehmigungsfrei ausgeschieden.

Die Erweiterung der von der Klägerin am 18.10.1995 erhobenen Verpflichtungsklage um eine zunächst hilfsweise erhobene Feststellungsklage im Schriftsatz vom 16.2.1996 stellt ebenso eine zulässige Klageänderung nach § 91 VwGO dar wie die später erfolgte Umstellung des Eventualverhältnisses der bisherigen Klageanträge auf eine Feststellungsklage im Hauptantrag und eine Verpflichtungsklage im Hilfsantrag. Die geänderte Formulierung der Klageanträge im Berufungsverfahren stellt keine Klageänderung im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO dar, sondern ist in Auslegung des Klagebegehrens der Klägerin nach § 88 VwGO als sachdienliche Klarstellung und Präzisierung der erstinstanzlich gestellten Klageanträge anzusehen. In ihrer Klagebegründung hat die Klägerin nicht nur die fehlerhafte Gründung des beigeladenen Zweckverbandes geltend gemacht, sondern auch dessen wirksame Entstehung auf Grund von Fehlern bei der Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung in Frage gestellt. Ihr Begehren erstreckt sich mithin auf die Feststellung gegenüber dem Beklagten, niemals wirksam Mitglied des beigeladenen Zweckverbandes geworden zu sein und bereits deshalb nicht der Aufsicht des Beklagten oder einem Genehmigungserfordernis für ihr Ausscheiden aus dem Zweckverband zu unterliegen.

II.

Die im Hauptantrag von der Klägerin erhobene Feststellungsklage nach § 43 VwGO ist zulässig.

Die Klägerin hat ein berechtigtes Interesse gemäß § 43 Abs. 1 VwGO an der baldigen Feststellung, nicht Mitglied des beigeladenen Zweckverbandes geworden zu sein. Denn das von dem Beklagten geltend gemachte Aufsichtsverhältnis gegenüber der Klägerin als Mitgliedsgemeinde des Beigeladenen nach den Vorschriften des ThürGKG und das behauptete Genehmigungserfordernis für ihr Ausscheiden aus dem beigeladenen Zweckverband sind geeignet, die Klägerin in ihren Rechten zu beeinträchtigen. Wie der Senat im Urteil vom 3.2.1999 (- 4 N 547/98 - ThürVGRspr. 1999, 71 = ThürVBl. 1999, 212 = LKV 2000, 79) ausgeführt hat, sind durch den Übergang von Aufgaben und Befugnissen der Gemeinden auf einen Zweckverband unmittelbar Rechtspositionen der Gemeinde betroffen. Die in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 1 Thüringer Verfassung gewährleistete Garantie der kommunalen Selbstverwaltung begründet ein wehrfähiges subjektives Recht einer Gemeinde gegenüber der Aufsichtsbehörde auf Beachtung ihrer eigenen Aufgaben und Befugnisse. Wenn die Aufsichtsbehörde zu Unrecht von einer Übertragung gemeindlicher Hoheitsrechte auf einen anderen Hoheitsträger ausgeht, hat die Gemeinde deshalb schon im Vorfeld aufsichtsbehördlicher Maßnahmen ein berechtigtes Interesse an der Feststellung des streitigen Rechtsverhältnisses.

Die von der Klägerin im Hauptantrag verfolgte Feststellungsklage ist auch nicht im Sinne von § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO subsidiär gegenüber einer Gestaltungs- oder Leistungsklage. Soweit alternativ eine Klage auf Verpflichtung der Aufsichtsbehörde zum Erlass eines feststellenden Verwaltungsaktes des Inhalts in Betracht zu ziehen ist, dass die Klägerin nicht Mitglied im beigeladenen Zweckverband sei, ist eine Feststellungsklage demgegenüber nicht subsidiär, weil mit ihr der gerichtliche Rechtsschutz unmittelbar zum Ziel führt (vgl. zum Verhältnis zwischen Feststellungsklage und Verpflichtungsklage auch Kopp, VwGO, 12. Auflage 2000, Rn. 2 zu § 43, und Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Bd. I, Stand Januar 2001, Rn. 51 zu § 43). Eine andere Beurteilung wäre allenfalls geboten, wenn landesgesetzlich eine (vorrangige) Verpflichtung der Aufsichtsbehörde vorgesehen

wäre, auf Antrag einer Mitgliedsgemeinde einen entsprechenden Feststellungsverwaltungsakt zu erlassen. Die Thüringer Landesgesetze sehen eine solche Verpflichtung nicht vor.

Wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, ist die Feststellungsklage auch nicht subsidiär gegenüber der hilfsweise erhobenen Verpflichtungsklage auf Erteilung einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Denn die Feststellungsklage erlaubt eine erheblich weitergehende Klärung des Rechtsverhältnisses zwischen der Klägerin und der Aufsichtsbehörde, als es im Rahmen der hilfsweisen beantragten Verpflichtungsklage möglich wäre. Hier wäre die Frage der Existenz des beigeladenen Zweckverbandes und der Genehmigungsbedürftigkeit der Geltendmachung von Gründungsmängeln allenfalls als Vorfrage anzusehen, die einen direkten Feststellungsantrag jedoch nicht ausschließt (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.10.1966 - IV C 222.65 - BVerwGE 25, 151 ff. [156]).

Die Feststellungsklage ist auch nicht gegenüber einem etwaigen Normenkontrollantrag der Klägerin gegen die Verbandssatzung des beigeladenen Zweckverbandes subsidiär. Wegen des unterschiedlichen Rechtsschutzzinhaltes und der verschiedenen Zielsetzung eines Normenkontrollverfahrens und einer verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage kann die Klägerin auch den weniger weit tragenden Angriff gegen ihre Mitgliedschaft im Wege eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens führen (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.10.1966 - IV C 222.65 - a. a. O.; Kopp, a. a. O., Rn. 31 zu § 43; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, a. a. O., Rn. 52 zu § 43).

III.

Die zulässige Feststellungsklage der Klägerin ist auch begründet.

Die Klägerin ist nicht Mitglied im beigeladenen Zweckverband geworden, weil dieser Zweckverband in Ermangelung einer konstitutiv wirkenden Bekanntmachung seiner Verbandssatzung und ihrer Genehmigung bisher nicht wirksam entstanden ist.

Voraussetzung für eine Mitgliedschaft der Klägerin im beigeladenen Zweckverband ist, dass dieser als Körperschaft des öffentlichen Rechts rechtlich existent geworden ist und die Klägerin die ihr obliegende Selbstverwaltungsaufgabe der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in ihrem Hoheitsgebiet wirksam auf ihn übertragen hat. Das ist jedoch nicht der Fall. Der beigeladene Zweckverband ist weder nach der Überleitungsvorschrift in § 47 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 11.6.1992 (GVBl. S. 232) - ThürGKG - aus einem vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits entstandenen Verband noch durch originäre Gründung nach Inkrafttreten des ThürGKG entstanden.

Die Klägerin ist nicht Mitglied des am 16.5.1991 gegründeten „Kommunalverbands zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im ehemaligen Landkreis Stadtroda“ (1.) oder eines am 19.11.1991 durch Umwandlung der bisherigen Satzung des Kommunalverbandes in eine Zweckverbandssatzung gebildeten „Zweckverbands Wasser/Abwasser im ehemaligen Landkreis Stadtroda“ geworden (2.) und gehört auch nicht dem beigeladenen Zweckverband zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland als Mitgliedsgemeinde an (3.).

1. Eine Mitgliedschaft der Klägerin in dem am 16.5.1991 gegründeten „Kommunalverband zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im ehemaligen Landkreis Stadtroda“ scheidet bereits daran, dass die Klägerin dem Kommunalverband nach § 2 Satz 1 der im Amtsblatt des Landkreises Stadtroda Nr. 7/91 bekannt gemachten Verbandsordnung in Verbindung mit der Anlage 1 nicht angehörte. Es kommt daher nicht darauf an, ob dieser Kommunalverband jemals im Sinne des WVG vom 12.2.1991 wirksam entstanden ist oder entsprechend der Präambel der Verbandsordnung in den beigeladenen Zweckverband überführt wurde.
2. Die Klägerin ist auch nicht wirksam Mitglied des in der Sitzung vom 19.11.1991 durch Umwandlung der bisherigen Satzung des Kommunalverbandes in eine Zweckverbandssatzung gegründeten „Zweckverbands Wasser/Abwasser im ehemaligen Landkreis Stadtroda“ geworden. Ausweislich des Sitzungsprotokolls vom 25.11.1991 sollte in dieser Sitzung ein Zweckverband auf der Grundlage von § 61 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (GBl. I S. 255) - KV-DDR - vom 17.5.1990 gebildet werden. Unabhängig

davon, dass bei dieser Sitzung kein Vertreter der Klägerin anwesend war und zu diesem Zeitpunkt auch noch kein Beitrittsbeschluss der Gemeindevertretung der Klägerin vorlag, ist aufgrund der Beschlussfassung in der Sitzung vom 19.11.1991 rechtlich kein Zweckverband im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft entstanden. Dabei kann dahinstehen, ob § 61 KV-DDR überhaupt als Rechtsgrundlage für die rechtswirksame Gründung eines Zweckverbandes geeignet ist (vgl. hierzu Blumenkamp in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand: 24. Erg.Lfg. März 2001, Bd. II, Rn. 1416 zu § 8 m. w. N.), denn jedenfalls ist die am 19.11.1991 beschlossene Verbandssatzung nicht veröffentlicht worden. Ohne eine dem Rechtsstaatsprinzip genügende Veröffentlichung der Verbandssatzung konnte aber auch vor Inkrafttreten des ThürGKG keine mit Hoheitsbefugnissen ausgestattete öffentlich-rechtliche Körperschaft entstehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.10.1966 - 4 C 222.65 - BVerwGE 25, 151 ff. [159], zur notwendigen Verkündung einer Wasserverbandssatzung; zu den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bekanntmachung einer Verbandssatzung: Beschluss des Senats vom 16.11.1999 - 4 EO 919/96 - ThürVGRspr. 2000, 37 = ThürVBl. 2000, 59 = LKV 2000, 360 = VwRR MO 2000, 129).

Insofern fehlt es mangels Veröffentlichung der am 19.11.1991 auf der Grundlage von § 61 KV-DDR beschlossenen Zweckverbandssatzung schon an der „Bildung“ eines Zweckverbandes im Sinne der Überleitungsvorschrift des § 47 ThürGKG.

3. Die Klägerin ist auch nach Inkrafttreten des ThürGKG am 20.6.1992 nicht rechtswirksam Mitglied des beigeladenen Zweckverbandes zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland geworden. Denn dieser Zweckverband ist mangels einer konstitutiv wirkenden Bekanntmachung seiner Verbandssatzung und ihrer Genehmigung bisher nicht wirksam entstanden.

Die Voraussetzungen für das wirksame Entstehen eines Zweckverbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts richten sich nach dem zu diesem Zeitpunkt einschlägigen Landesrecht. Nach der für kommunale Zweckverbände in Thüringen einschlägigen Vorschrift in § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG entsteht ein Zweckverband am Tag nach der Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung (vgl. insoweit § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürGKG), wenn in der Verbandssatzung kein späterer Zeitpunkt bestimmt ist. Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats hat die Bekanntmachung der Verbandssatzung und

ihrer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde konstitutive Wirkung. Sie bringt den Zweckverband ungeachtet etwaiger Fehler im vorangegangenen Gründungsvorgang zur Entstehung (vgl. Urteil des Senats vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - ThürVGRspr. 2001, 77 = ThürVBl. 2001, 131 = LKV 2001, 415; so auch die Beschlüsse des Senats vom 15.7.1999 - 4 ZEO 978/98 - ThürVGRspr. 1999, 177 = ThürVBl. 1999, 261 = LKV 2000, 75 und vom 16.11.1999 - 4 EO 919/96 - a. a. O.).

Eine konstitutiv wirkende Bekanntmachung der Verbandssatzung des Beigeladenen und ihrer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 ThürGKG ist aber durch die Veröffentlichung der Verbandssatzung vom 24.11.1992 im Amtsblatt des Landkreises Stadtroda Nr. 12/92 und die Veröffentlichung der Genehmigung im Amtsblatt des Landkreises Stadtroda Nr. 1/93 nicht erfolgt (a). Sie ist auch durch die späteren Bekanntmachungen der Verbandssatzung des Beigeladenen und ihrer jeweiligen Genehmigung im Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises vom 8.2.1995, 2.8.1995 oder vom 23.12.1996 nicht nachgeholt worden (b).

a) Der Bekanntmachung der Verbandssatzung des Beigeladenen vom 24.11.1992 (VS) im Amtsblatt des Landkreises Stadtroda Nr. 12/92 und der Veröffentlichung der Genehmigung als Nachtrag im Amtsblatt des Landkreises Stadtroda Nr. 1/93 kommt entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts keine konstitutive Wirkung zu.

Wie der Senat im Urteil vom 18.12.2000 (- 4 N 472/00 - a. a. O.) unter Bezugnahme auf seinen Beschluss vom 16.11.1999 (- 4 EO 919/96 - a. a. O.) ausgeführt hat, trifft § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürGKG keine Regelung über die Art und Weise, wie die darin geforderte Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung im Amtsblatt der Rechtsaufsichtsbehörde zu erfolgen hat, um die ihr nach § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG zukommende konstitutive Wirkung entfalten zu können. Aufgrund des Fehlens (landes-) gesetzlicher Vorschriften über die Anforderungen an den Inhalt einer Bekanntmachung vor Inkrafttreten der Thüringer Bekanntmachungsverordnung war zum Zeitpunkt des Erlasses der Verbandssatzung und der Erteilung der rechtsaufsichtsbehördlichen Genehmigung am 24.11.1992 darauf abzustellen, ob die Bekanntmachung rechtsstaatlichen Erfordernissen entspricht.

Konstitutive Wirkung für das Entstehen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft kann nur eine Bekanntmachung entfalten, die den zwingenden einfach-gesetzlichen oder den durch das Rechtsstaatsprinzip gebotenen Anforderungen an die Publizität von Rechtsnormen entspricht, also in diesem Sinne „ordnungsgemäß“ ist. Nur durch eine derartige Bekanntmachung kann der Rechtsschein begründet werden, an den § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG im Interesse der Rechtssicherheit die Existenz eines Zweckverbandes knüpft. Dies erfordert nach der o. g. Rechtsprechung des Senats im Hinblick auf die Bekanntmachung der Verbandssatzung die Wiedergabe des Textes der Verbandssatzung im vollen Wortlaut, nicht aber die Veröffentlichung eines Ausfertigungsvermerks. Die Bekanntmachung der Genehmigung erfordert die Wiedergabe der Genehmigung, zu deren notwendigem Inhalt zumindest die Benennung der Aufsichtsbehörde, der Ausspruch der Genehmigung und eine Bezeichnung der genehmigten Verbandssatzung durch einen ausdrücklichen oder anderen sachlichen Bezug gehören. Nicht notwendig ist dagegen die Wiedergabe des Genehmigungsdatums.

Einer konstitutiven Wirkung der Bekanntmachung der Verbandssatzung des Beigeladenen und ihrer Genehmigung in den Amtsblättern Nr. 12/92 und 1/93 steht nicht bereits der Umstand entgegen, dass die Genehmigung der Verbandssatzung in einer anderen Ausgabe des Amtsblatts veröffentlicht wurde als die Verbandssatzung. Denn § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG schließt die konstitutive Wirkung einer getrennten Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung in verschiedenen Ausgaben des Amtsblattes der Aufsichtsbehörde nicht aus.

Der Senat hat bisher offen gelassen, ob nur die gemeinsame Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung im Amtsblatt der Rechtsaufsichtsbehörde konstitutive Wirkung entfalten kann oder ob hierfür auch die getrennte Bekanntmachung der Verbandssatzung einerseits und ihrer Genehmigung andererseits mit der Folge genügt, dass die konstitutive Wirkung erst mit dem letzten Bekanntmachungsakt eintritt (vgl. den Beschluss vom 16.11.1999 - 4 EO 919/96 - a. a. O.). In der Rechtsprechung der Thüringer Verwaltungsgerichte werden hierzu unterschiedliche Auffassungen vertreten. Das Verwaltungsgericht Gera geht im Beschluss vom 20.2.1997

(- 5 E 1156/96 GE - ThürVGRspr. 1997, 77) davon aus, dass die Bekanntmachung einer Genehmigung erst nach der Veröffentlichung der Verbandssatzung nicht gegen die Wirksamkeit der Entstehung des Zweckverbandes spreche. Der Wortlaut des § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürGKG gebe nicht vor, dass die Verbandssatzung zusammen mit der Genehmigung zu veröffentlichen sei. Es müsse allerdings klar sein, worauf sich die Genehmigung beziehe, damit keine Unklarheiten darüber bestehen, wann der Zweckverband entstanden sei. Dies könne durch Hinweis auf die Veröffentlichung der Verbandssatzung geschehen, weil damit deutlich werde, worauf sich die Genehmigung beziehe. Diese Auffassung vertritt das Verwaltungsgericht auch in dem angegriffenen Urteil vom 1.7.1999. Demgegenüber geht es in dem rechtskräftigen Beschluss vom 30.8.1999 (- 5 E 331/99 GE - ThürVBl. 2000, 44) davon aus, dass der Wortlaut des § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürGKG zwar nicht zwingend vorgebe, die Verbandssatzung zusammen mit der Genehmigung zu veröffentlichen. Allerdings lege die Bestimmung des § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG eine solche Auslegung nahe, wonach der Zweckverband - sofern kein späterer Zeitpunkt in der Verbandssatzung bestimmt ist - am Tag nach *dieser*, also einer einzigen, Bekanntmachung entstehe (vgl. gegen die Zulässigkeit einer sogenannten Fortsetzungsveröffentlichung auch Läger, LKV 1998, 181 ff.).

Der letztgenannten Auffassung folgt der Senat nicht. Sie mag zwar bei einer vorwiegend auf den Wortlaut von § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 ThürGKG bezogenen Auslegung naheliegen. Denn die Formulierung „entsteht am Tag nach dieser Bekanntmachung“ spricht dafür, dass der Gesetzgeber vom Normalfall einer einzigen, gemeinsamen Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung im Amtsblatt der Aufsichtsbehörde ausgegangen ist. Entscheidender Maßstab für die rechtliche Beurteilung, ob die in § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG normierte konstitutive Bekanntmachung zwingend eine gemeinsame Bekanntmachung von Verbandssatzung und Genehmigung erfordert oder auch eine getrennte Bekanntmachung zulässt, ist jedoch nicht allein der Wortlaut der Vorschrift, sondern der ihr innewohnende Sinn und Zweck der Verlässlichkeit im Rechtsverkehr. Nach der o. g. Senatsrechtsprechung soll durch die Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung im Interesse der Rechtssicherheit erreicht werden,

dass Verbandsgründung und Verbandssatzung mit dem veröffentlichten Inhalt keinen rechtlichen Bedenken unterliegen und dass die verlässliche Kenntnisnahme von der aufsichtsbehördlich unbeanstandeten rechtlichen Entstehung eines neuen Hoheitsträgers gewährleistet ist. Dies bezieht sich nicht nur auf die Existenz eines näher bestimmten Hoheitsträgers als neu entstandene juristische Person des öffentlichen Rechts, sondern schließt auch die verlässliche Kenntnisnahme davon ein, zu welchem Zeitpunkt dieser im Rechtsverkehr aufzutreten berechtigt ist. Denn nur so ist eine vergleichbare Verlässlichkeit im Rechtsverkehr gewährleistet, wie sie etwa bei juristischen Personen des Privatrechts durch die Eintragung im Vereins- oder Handelsregister erreicht wird. Stellt man entscheidend auf den Aspekt der Verlässlichkeit im Rechtsverkehr ab, schließt dies eine getrennte Bekanntmachung von Verbandssatzung und Genehmigung nicht aus. Entscheidendes Kriterium ist vielmehr, ob die getrennte Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung in verschiedenen Ausgaben eines Amtsblattes im Vergleich zum gesetzlichen Normalfall bei einem verständigen Adressaten im Hinblick auf die Entstehung eines Zweckverbandes zu einem bestimmten Zeitpunkt Rechtsunsicherheit hervorruft und so eine dem Gesetzeszweck entgegenstehende Erschwernis schafft. Eine getrennte Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung kann daher nur dann im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG konstitutiv wirken, wenn sie die verlässliche Kenntnisnahme von der aufsichtsbehördlich unbeanstandeten rechtlichen Entstehung eines neuen Hoheitsträgers zu einem bestimmten Zeitpunkt gewährleistet. Dies erfordert auch, dass die Verbandssatzung in der Bekanntmachung der Genehmigung ebenso ausdrücklich bezeichnet oder ein anderer eindeutiger sachlicher Bezug zu der vorab bereits veröffentlichten Verbandssatzung hergestellt wird, wie dies bei einer gemeinsamen Bekanntmachung von Verbandssatzung und Genehmigung erforderlich ist (vgl. zu letzterem bereits den Beschluss des Senats vom 16.11.1999 - 4 EO 919/96 - a. a. O.).

Davon ausgehend ist die getrennte Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung in verschiedenen Ausgaben des Amtsblatts der Aufsichtsbehörde bei entsprechend eindeutigem Bezug aufeinander insbesondere dann unschädlich, wenn die veröffentlichte Verbandssatzung den

Tag der Entstehung entsprechend § 19 Abs. 1 Satz 3 2. Alt. ThürGKG auf einen künftigen Tag festlegt und die noch ausstehende Veröffentlichung der Genehmigung bis zu diesem Tag in einem anderen Amtsblatt nachgeholt wurde. Ebenso ist eine getrennte Bekanntmachung dann nicht zu beanstanden, wenn in der veröffentlichten Verbandssatzung darauf hingewiesen wird, dass diese Satzung erst am Tag nach der Bekanntmachung der Genehmigung in Kraft tritt. In beiden Fällen können im Rechtsverkehr keine Zweifel darüber entstehen, wann der Zweckverband trotz getrennter Bekanntmachung von Verbandssatzung und Genehmigung als neuer Hoheitsträger die ihm übertragenen Aufgaben der Mitgliedsgemeinden wahrnehmen kann und im Rechtsverkehr aufzutreten berechtigt ist.

Der Senat hält es auch noch für unschädlich, wenn in der Verbandssatzung eine Regelung enthalten ist, nach der die Satzung am Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft treten soll, die Bekanntmachung der Genehmigung aber erst in einer späteren Ausgabe des Amtsblattes erfolgt. Eine solche Regelung in der Verbandssatzung birgt zwar die Gefahr entstehender Zweifel darüber, ob die Existenz des neuen Zweckverbandes entsprechend der Inkrafttretensregelung der Verbandssatzung bereits am Tag nach deren Veröffentlichung bewirkt wird oder ob noch abzuwarten ist, bis die noch ausstehende aufsichtsbehördliche Genehmigung veröffentlicht wird. Diese Unsicherheit erschwert jedoch die verlässliche Kenntnisnahme vom Entstehungszeitpunkt des Zweckverbandes nicht wesentlich. Vielmehr ist durch die einem verständigen Adressaten zumutbare Heranziehung des Gesetzestextes von § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 ThürGKG erkennbar, dass der Zweckverband erst am Tag nach der Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung entsteht, wenn nicht in der Verbandssatzung ein späterer Zeitpunkt bestimmt ist. Steht eine Bekanntmachung der Genehmigung der Verbandssatzung noch aus, handelt es sich bei der Regelung des Inkrafttretens der Verbandssatzung am Tag nach ihrer Bekanntmachung um die Bestimmung eines früheren Zeitpunktes als des gesetzlich zulässigen. Maßgeblicher Entstehungszeitpunkt des Zweckverbandes bleibt daher nach § 19 Abs. 1 Satz 3, 1. Alt. ThürGKG der Tag nach der Bekanntmachung der noch ausstehenden Genehmigung. Die Inkrafttretensregelung, die für den Normalfall einer gemeinsamen Bekanntmachung der Verbandssatzung und

ihrer Genehmigung rechtlich zutrifft, verstößt mithin ohne zeitgleiche Bekanntmachung der Genehmigung zwar gegen geltendes Recht. Dies hindert jedoch regelmäßig nicht das Inkrafttreten der Verbandssatzung und damit zugleich die Entstehung des Zweckverbandes zum frühestmöglichen gesetzlich bestimmten Zeitpunkt (vgl. entsprechend zum Inkrafttreten einer Satzung trotz fehlerhafter satzungsrechtlicher Rückwirkungsanordnung: BVerwG, Urteil vom 25.11.1981 - 8 C 14.81 - BVerwGE 64, 218 ff. [220]; Driehaus in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, a. a. O., Rn. 105 zu § 2 m. w. N.).

Eine konstitutive Wirkung der Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung in verschiedenen Ausgaben des Amtsblattes der Aufsichtsbehörde scheidet auch nicht deshalb aus, weil die Genehmigung der Verbandssatzung des Beigeladenen vom 24.11.1992 im Amtsblatt des Landkreises Stadtroda Nr. 1/93 nicht in vollem Wortlaut wiedergegeben wurde, sondern als nachrichtliche Wiedergabe der Genehmigungserteilung ohne Hinweis auf die im Original enthaltene Bedingung gestaltet ist. Auch die nachrichtliche Wiedergabe der Genehmigung einer Zweckverbandssatzung ist geeignet, konstitutive Wirkung zu entfalten, wenn die in der Senatsrechtsprechung bereits dargelegten Mindestanforderungen erfüllt sind.

Wie der Senat bereits entschieden hat, kommt dem Datum der Genehmigungserteilung in Ermangelung einschlägiger landesgesetzlicher Vorschriften unter rechtsstaatlichen Erfordernissen keine wesentliche Bedeutung zu, die für die verlässliche Kenntnisnahme von der aufsichtsbehördlich nicht beanstandeten Entstehung eines neuen Hoheitsträgers unabdingbar ist. Denn entscheidend ist nicht das Datum der Genehmigungserteilung, sondern die bekannt gemachte Tatsache, dass die vom Zweckverband unabhängige Aufsichtsbehörde die Genehmigung erteilt hat (vgl. Urteil des Senats vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - a. a. O.). Diesem Aspekt folgend ist auch gegen eine nachrichtliche Wiedergabe der Genehmigungserteilung durch die zuständige Aufsichtsbehörde bei eindeutiger Bezugnahme auf die genehmigte Verbandssatzung nichts einzuwenden. Die wörtliche Wiedergabe des Genehmigungsbescheides ist im Gegensatz zum Satzungstext gesetzlich nicht vorgeschrieben. Sie ermöglicht keine

verlässlichere Kenntnisnahme von der Genehmigungserteilung als sie durch die nachrichtliche Bekanntmachung der Genehmigung bewirkt werden kann.

Eine andere Beurteilung ist auch nicht deshalb geboten, weil die nachrichtliche Wiedergabe keinen Aufschluss darüber gibt, dass die Genehmigung vom 24.11.1992 unter einer Bedingung erteilt wurde. Nach dem Genehmigungsbescheid vom 24.11.1992 wurde die Satzung des Beigeladenen unter der Bedingung genehmigt, dass die in einer Anlage beigefügten Ergänzungen bzw. Präzisierungen zu einzelnen Paragraphen übernommen werden. Die Anlage sei Bestandteil der Genehmigung. Die in der Anlage aufgeführten Ergänzungen bzw. Änderungen enthalten Neufassungen der Regelungen in § 3 Abs. 5, § 7 Abs. 2 Satz 2, § 9 Abs. 4, § 13 Abs. 1 h, § 13 Abs. 1 i, § 13 Abs. 2, § 13 Abs. 3, § 24 und 25 der Verbandssatzung. Eine solche Genehmigung ist als „Genehmigung mit Maßgaben“ anzusehen und wird von der Rechtsprechung in anderen Bereichen als zulässig erachtet. Es handelt sich rechtlich um die Ablehnung der Genehmigung für die vorgelegte Satzung, verbunden mit einer Vorweggenehmigung für einen von der Rechtssaufsichtsbehörde vorgeschlagenen und noch zu beschließenden Satzungstext (vgl. Wuttig/Hürholz/Peters, Gemeindliches Satzungsrecht, Frage 13 Teil I Anmerkung 6; Driehaus in Driehaus, a. a. O., Rn. 24 und 116 zu § 2; Hofmann, Satzungsrechtliche Fragen beim Erlass kommunaler Abgabensatzungen in Thüringen, LKV 1997, 193 f.; OVG Münster, Urteil vom 16.8.1967 - 3 A 459/66 - OVGE MüLü 23, 240). Eine solche unter Maßgaben erteilte Genehmigung verlangt die erneute Beschlussfassung des für die Entscheidung über die Satzung zuständigen Gremiums, die auch in Form eines Beitrittsbeschlusses erfolgen kann (vgl. OVG Münster, Urteil vom 16.8.1967, a. a. O.; OVG Lüneburg, Urteil vom 2.10.1964 - 3 A 71/63 - OVGE MüLü 20, 414; VGH Mannheim, Urteil vom 10.10.1986 - 8 S 740/86 - NuR 1991, 352; HessVGH, Beschluss vom 15.3.1968 - R IV 2/66 - ESVGH 18, 200). In der Rechtsprechung wurde zunächst vertreten, dass die ortsübliche Bekanntmachung der Genehmigung die enthaltenen Auflagen und Maßgaben zumindest inhaltlich wiedergeben müsse (vgl. BayVGH, Beschluss vom 21.2.1972 - 50 I 70 - VGHE BY 25, 14). Dieser Auffassung ist das Bundesverwaltungsgericht auf die vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vorgelegte Frage entgegengetreten, ob in der Bekanntmachung der

Genehmigung eines Bebauungsplanes darauf hingewiesen werden muss, dass die Genehmigung unter (erfüllten) Auflagen erteilt worden ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 5.12.1986 - 4 N 2.86 - Buchholz 406.11 § 12 BBauG Nr. 16). Zur Begründung hat es ausgeführt, § 12 Satz 1 BBauG gebiete nicht, dass die Gemeinde den vollen Wortlaut der Genehmigung ortsüblich bekannt macht. Es genüge vielmehr die Bekanntmachung der Tatsache der Genehmigung eines bestimmt zu bezeichnenden Bebauungsplans, damit der interessierte Bürger aufgrund dieser Bekanntmachung ohne Schwierigkeiten zu dem richtigen, bei der Gemeinde zur Einsicht bereit gehaltenen Bebauungsplan geführt werde und sich dort über dessen Inhalt unterrichten könne. Ob genehmigte Ergänzungen des ursprünglich beschlossenen Plans durch einen ergänzenden Satzungsbeschluss auf Auflagen bei dessen Genehmigung oder auf eigene Initiative der Gemeinde zurückzuführen seien, spiele für die Frage, ob der Betroffene sich verlässlich Kenntnis von dem ganzen Inhalt des Bebauungsplans verschaffen könne, keine Rolle. Weder das Rechtsstaatsprinzip noch § 12 Satz 1 BBauG geböten, dass die ortsübliche Bekanntmachung der Genehmigung über dieses Frage informiere.

Dem schließt sich der Senat auch für das Bekanntmachungserfordernis der Genehmigungserteilung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 ThürGKG an. Da auch eine nachrichtliche Wiedergabe der Genehmigung geeignet ist, dem Adressaten im Sinne des Rechtsstaatsprinzips die verlässliche Kenntnis davon zu ermöglichen, dass der Zweckverband entsprechend der genehmigten und zuvor veröffentlichten Verbandssatzung als neuer Hoheitsträger rechtlich entstanden ist, ist die Wiedergabe (erfüllter) Bedingungen der Genehmigung im Interesse der Rechtssicherheit nicht wesentlich. Vielmehr soll sich der Rechtsverkehr, wie bei der Verbandssatzung selbst, auf den bekannt gemachten Inhalt der Genehmigung verlassen dürfen.

Dennoch ist der Beigeladene 1992/93 nicht aufgrund einer konstitutiv wirkenden Bekanntmachung seiner Verbandssatzung und ihrer Genehmigung entstanden, weil die Verbandssatzung nicht vollständig in der Bekanntmachung abgedruckt ist und die - für die konstitutive Wirkung allein maßgebliche - bekannt gemachte Fassung der Verbandssatzung nicht den nach § 17 Abs. 2 ThürGKG notwendigen Mindestinhalt aufweist.

Die Entstehung eines Zweckverbandes setzt zwar nicht voraus, dass der Text der Bekanntmachung vollständig mit dem Text der von den Mitgliedsgemeinden beschlossenen Gründungssatzung übereinstimmt. Im Fall einer Abweichung entsteht der Zweckverband vielmehr in der Gestalt, die er durch die bekannt gemachte Verbandssatzung hat. Die Abweichung kann dann als Gründungsmangel von den Mitgliedsgemeinden gerügt werden. Voraussetzung für die wirksame Entstehung eines Zweckverbandes ist aber, dass die bekannt gemachte Fassung der Verbandssatzung eine aus sich heraus vollständige Regelung des in § 17 Abs. 2 ThürGKG vorgeschriebenen Mindestinhalts aufweist.

Der im Amtsblatt des Landkreises Stadtroda Nr. 12/92 veröffentlichte Text der Verbandssatzung des Beigeladenen vom 24.11.1992 enthält keine aus sich heraus verständlichen Bestimmungen über die Verbandsmitglieder und das Ver- und Entsorgungsgebiet des Zweckverbandes. Nach § 2 Satz 1 VS sind die Mitglieder des Verbandes aus der Anlage 1 ersichtlich. Das Ver- und Entsorgungsgebiet des Zweckverbandes umfasst nach § 2 Satz 2 VS das Gebiet der aus der Anlage 1 ersichtlichen Städte und Gemeinden des Thüringer Holzlandes und soll in einem Übersichtsplan, der als Anlage 2 Bestandteil dieser Satzung sein soll, dargestellt sein. Weder im Anschluss an den veröffentlichten Satzungstext noch an anderer Stelle dieses Amtsblattes ist jedoch eine Anlage 1 oder eine Anlage 2 abgedruckt. Damit fehlt es an einer für die konstitutive Bekanntmachung einer Verbandssatzung nach § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG notwendigen Wiedergabe des vollständigen Normtextes einer Verbandssatzung, die den Mindestanforderungen des § 17 Abs. 2 ThürGKG genügt. Wie der Senat bereits entschieden hat, wird eine Bekanntmachung, die als Bericht über eine Satzung gefasst ist und lediglich Auszüge des Satzungstextes wiedergibt, dem aus dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitenden Verkündungsgebot nicht gerecht. Denn erst durch die förmliche und amtliche Veröffentlichung wird dem Adressaten der Norm ermöglicht, von deren Inhalt Kenntnis zu nehmen. Unter der rechtsstaatlich gebotenen Bekanntmachung der Verbandssatzung ist danach die Wiedergabe des Textes der Verbandssatzung im vollen Wortlaut zu verstehen (vgl. Urteil vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - a. a. O.). Dies schließt alle wesentlichen Bestandteile einer Verbandssatzung ein, seien sie auch als Anlage oder Anhang bezeichnet.

Insbesondere die Bezeichnung der Verbandsmitglieder und des räumlichen Wirkungsbereichs des Zweckverbandes ist als Mindestinhalt im Sinne des § 17 Abs. 2 Nr. 2 ThürGKG ein wesentlicher und unverzichtbarer Bestandteil der Zweckverbandssatzung.

Die fehlende Veröffentlichung insbesondere der Anlage 1 über die Mitgliedsgemeinden des Verbandes ist auch nicht deshalb unschädlich, weil die der Veröffentlichung der Verbandssatzung vorangestellte Auflistung der Gemeinden, die ihren Beitritt in den Zweckverband beschlossen haben, als Bestandteil der Verbandssatzung und als die in § 2 Satz 1 VS in Bezug genommene Anlage 1 interpretiert werden könnte. Denn diese Auflistung ist nicht Teil der erst nachfolgend bekannt gemachten Verbandssatzung und wird weder ausdrücklich als Anlage 1 bezeichnet noch ist sie sonst zweifelsfrei als Bestandteil der Satzung erkennbar. Es kann bereits deshalb nicht mit der für eine konstitutive Bekanntmachung im Interesse der Rechtssicherheit gebotenen Verlässlichkeit und Klarheit darauf geschlossen werden, dass es sich bei der vorangestellten Auflistung der beitrittswilligen Gemeinden um die in § 2 VS genannten Anlagen 1 und 2 über die Mitgliedsgemeinden des Verbandes und das Ver- und Entsorgungsgebiet des Zweckverbandes handelt - zumal eine Anlage nach dem gemeinhin üblichen Sprachgebrauch im Anschluss an einen Normtext wiedergegeben und nicht vorangestellt wird.

Daneben kann auch aus einem weiteren Grund nicht hinreichend verlässlich darauf geschlossen werden, dass es sich bei den voranstehend aufgelisteten Gemeinden um die Mitgliedsgemeinden des Zweckverbandes handelt, die eigentlich in einer Anlage 1 aufgeführt sein sollen: Nach der Präambel der veröffentlichten Verbandssatzung vom 24.11.1992 haben sich die in der Anlage 1 aufgeführten Gemeinden und Städte nach § 16 Abs. 1 ThürGKG vom 11.06.1992 zu einem Zweckverband zusammengeschlossen und die folgende Verbandssatzung beschlossen. Bis auf wenige Ausnahmen enthält die der Satzung vorangestellte Auflistung der Gemeinden, die ihren Beitritt in den Zweckverband beschlossen hätten, jedoch Beitrittsdaten, die deutlich vor Inkrafttreten des ThürGKG am 20.6.1992 liegen. Es kann daher allenfalls Spekulationen überlassen bleiben, ob die 1991 bereits beitrittswilligen Gemeinden auch eine Verbandssatzung entsprechend den später in Kraft

getretenen Maßgaben des ThürGKG beschlossen haben und auf dieser Grundlage Verbandsmitglieder geworden sind. Der Rechtscharakter einer konstitutiven Bekanntmachung lässt es jedoch im Interesse der gebotenen Verlässlichkeit im Rechtsverkehr nicht zu, dass über die Verbandsmitglieder nur spekuliert werden kann.

Es kommt daher nicht mehr entscheidungserheblich darauf an, ob der Bekanntmachung der Verbandssatzung des Beigeladenen und ihrer Genehmigung in den Amtsblättern 12/92 und 1/93 auch deshalb keine konstitutive Wirkung zukommt, weil diesen Amtsblättern kein Ausgabedatum zu entnehmen ist und daher der für das Entstehen des Zweckverbandes maßgebliche Tag nach der rechtsbegründenden Bekanntmachung für den Adressaten nicht sogleich bestimmbar war.

- b) Der beigeladene Zweckverband ist bislang auch nicht aufgrund einer nachfolgenden Bekanntmachung der Zweckverbandssatzung und ihrer Genehmigung wirksam entstanden.

Erweist sich ein Zweckverband auf Grund von Mängeln bei der Bekanntmachung der Verbandssatzung oder ihrer Genehmigung als nicht existent, kann dieser Mangel durch eine nachgeholt, erstmals konstitutiv wirkende Bekanntmachung für die Zukunft behoben werden. Der Zweckverband entsteht dann frühestens am Tag nach der neuen Bekanntmachung (vgl. Blumenkamp in Driehaus, a. a. O., Rn. 1422). Die Thüringer Rechtslage lässt dagegen eine rückwirkende Entstehung eines Zweckverbandes durch Heilung einer fehlerhaften Bekanntmachung nicht zu. Auch § 19 Abs. 1 Satz 5 ThürGKG ermöglicht nach der Senatsrechtsprechung keine Heilung von Bekanntmachungsfehlern (vgl. Beschluss vom 16.11.1999 - 4 EO 919/96 - a. a. O.).

Die Entstehung des Beigeladenen zu einem späteren Zeitpunkt setzt demnach voraus, dass einer späteren Bekanntmachung der Verbandssatzung des Beigeladenen und ihrer Genehmigung konstitutive Wirkung zukommt. Dies erfordert, dass diese Bekanntmachung den Rechtsschein setzt, es handele sich um eine von den Mitgliedsgemeinden vereinbarte und von der Aufsichtsbehörde genehmigte Gründungssatzung im Sinne des § 17 ThürGKG.

Eine nachträglich konstitutiv wirkende Bekanntmachung ist im Falle des Beigeladenen nicht zustande gekommen.

Die Bekanntmachung der Verbandssatzung vom 24.11.1992 in der Fassung der 2. Änderungssatzung vom 2.11.1994 und der Genehmigung im Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises vom 8.2.1995 entfaltet keine konstitutive Wirkung. Bereits aufgrund der Bezeichnung der Verbandssatzung „in der Fassung der 2. Änderungssatzung“ wird nicht der Rechtsschein einer veröffentlichten Gründungssatzung im Sinne von § 17 ThürGKG erzeugt. Vielmehr wird bei einem verständigen Adressaten der Eindruck der Neufassung einer bereits erstmalig erlassenen und nachgehend geänderten Verbandssatzung erweckt, wie dies etwa zur Aktualisierung eines Satzungstextes nach erfolgter Änderung üblich ist. Ungeachtet dessen kann jedoch dieser Bekanntmachung schon deshalb keine konstitutive Wirkung zukommen, weil der im Anschluss an den Text der Verbandssatzung veröffentlichte Genehmigungsbescheid sich eindeutig nur auf die 2. Änderungssatzung zur Verbandssatzung bezieht, nicht jedoch auf die Ausgangsfassung der Verbandssatzung vom 24.11.1992.

Der Bekanntmachung der Verbandssatzung vom 24.7.1995 einschließlich des Bescheides vom 17.1.1995 und der Genehmigung vom 3.8.1993 im Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises vom 2.8.1995 kommt gleichfalls keine konstitutive Wirkung zu, weil sich die veröffentlichten Genehmigungsbescheide vom 17.1.1995 und 3.8.1993 ersichtlich nicht auf die vorstehend bekannt gemachte und mit dem Datum vom 24.7.1995 versehene Verbandssatzung beziehen können. Es fehlt insofern der erforderliche eindeutige Sachbezug zwischen der veröffentlichten Verbandssatzung und ihrer Genehmigung (vgl. insoweit den Beschluss des Senats vom 16.11.1999 - 4 EO 919/96 - a. a. O., dem ein vergleichbarer Sachverhalt zugrunde lag).

Schließlich ist auch der Versuch einer heilenden Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung durch die Bekanntmachung der Verbandssatzung vom 24.11.1992 in der Fassung aller bisherigen Änderungssatzungen nebst Genehmigung vom 12.12.1996 im Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises vom 23.12.1996 misslungen. Auf Grund ihrer Ausgestaltung kommt dieser Bekanntmachung keine konstitutive Wirkung im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG zu. Nach der Rechtsprechung des

Senats hat die Bekanntmachung einer Verbandssatzung und ihrer Genehmigung konstitutive Wirkung, wenn sie geeignet ist, den Rechtsschein zu begründen, an den § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG im Interesse der Rechtssicherheit die Existenz eines Zweckverbandes knüpft: sie muss die Verlässlichkeit im Rechtsverkehr durch die Kenntnisnahme von der aufsichtsbehördlich nicht beanstandeten Entstehung eines neuen Hoheitsträgers gewährleisten (vgl. Urteil vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - a. a. O.). Diese Funktion kann die Bekanntmachung vom 23.12.1996 nicht erfüllen, weil es sich bereits nach der Überschrift nicht um die Gründungssatzung eines neu entstehenden Hoheitsträgers im Sinne von § 17 ThürGKG handelt, sondern um die Neubekanntmachung einer bereits erlassenen Verbandssatzung unter Einbeziehung aller bisher schon von einem existenten Zweckverband erlassenen Änderungssatzungen. Insofern wird nicht der Anschein erweckt, es handele sich um eine von den Mitgliedsgemeinden vereinbarte Gründungssatzung, sondern es entsteht beim Adressaten der Eindruck einer aktualisierten Neufassung der Verbandssatzung auf Grund der inzwischen von dem Zweckverband bzw. der Versammlung beschlossenen Änderungssatzungen. Verstärkt wird dieser Eindruck durch die im Anschluss an den veröffentlichten Satzungstext von dem Verbandsvorsitzenden vorgenommene Ausfertigung. Der Verbandsvorsitzende ist jedoch lediglich zuständiges Ausfertigungsorgan für Satzungen des Zweckverbandes und wäre bei einer veröffentlichten Gründungssatzung noch gar nicht gewählt. Die im Anschluss veröffentlichte Genehmigung bezieht sich zwar auf § 18 ThürGKG statt auf § 42 ThürGKG, erweckt aber ebenfalls wegen der Bezugnahme auf alle bisherigen Satzungenfassungen und Änderungssatzungen nicht den Eindruck der aufsichtsbehördlich nicht beanstandeten Entstehung eines neuen Hoheitsträgers, sondern der Genehmigung einer aktualisierten Neufassung der Verbandssatzung des bereits bestehenden Zweckverbandes.

IV.

Da der Beigeladene somit bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht wirksam als Zweckverband im Sinne des ThürGKG entstanden ist, konnte die Klägerin nie wirksam Mitglied des beigeladenen Zweckverbandes werden. Nachdem ihr entsprechender Hauptantrag erfolgreich ist, kommt es auf den Erfolg der hilfsweise gestellten Anträge nicht mehr an. Insbesondere ist die Richtigkeit der vom Verwaltungsgericht vertretenen und von allen Beteiligten angegriffenen Rechtsauffassung nicht mehr entscheidungserheblich, dass die Klägerin mit dem Zeitpunkt der Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung des Zweckverbandes gleichsam rückwirkend und genehmigungsfrei aus diesem ausgeschieden sei.

Wegen der Bedeutung dieser Rechtsfrage für die Beteiligten und für andere Mitgliedsgemeinden kommunaler Zweckverbände und im Hinblick auf die bestehende Rechtsunsicherheit über die Interpretation der maßgeblichen landesrechtlichen Vorschrift des § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG sieht sich der Senat zu folgenden Hinweisen veranlasst:

Wie der Senat im Beschluss vom 15.7.1999 (- 4 ZEO 978/98 - a. a. O.) dargelegt hat, bleibt die Geltendmachung von Gründungsmängeln für diejenigen, die durch Rechtsverstöße bei der Gründung in ihren Rechten verletzt sind, trotz der konstitutiven Wirkung einer Bekanntmachung nach § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG mit Wirkung für die Zukunft möglich und ist nicht vollständig ausgeschlossen. Dies gilt insbesondere für die Verbandsmitglieder, die im Gegensatz zu den nicht durch die Verbandsgründung betroffenen Beitrags- und Gebührenpflichtigen durch die Verbandsgründung und die Übertragung von Hoheitsrechten in eigenen Rechten verletzt sein können. Es ist nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber im Interesse der Verlässlichkeit im Rechtsverkehr der Rechtssicherheit den Vorrang einräumt und die rechtliche Existenz juristischer Personen ab dem Zeitpunkt, zu dem sie im Rechtsverkehr aufzutreten befugt sind, nicht mehr nachträglich entfallen lässt (vgl. so auch Urteil des Senats vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - a. a. O.).

Weder § 19 ThürGKG noch die übrigen Vorschriften des ThürGKG enthalten ausdrückliche Regelungen darüber, wie und wem gegenüber die Geltendmachung von Gründungsmängeln erfolgen soll, welche Mängel als

Rechtsverstöße bei der Gründung gerügt werden können, ob eine zeitliche Grenze für die Geltendmachung besteht und auf welchen Zeitpunkt die „Wirkung für die Zukunft“ bezogen ist. Unklar ist ferner auch die bei den Beteiligten dieses Verfahrens umstrittene Frage, ob die Geltendmachung von Gründungsmängeln einem Genehmigungserfordernis entsprechend § 42 ThürGKG unterliegt.

In der Rechtsprechung der Thüringer Verwaltungsgerichte wird derzeit davon ausgegangen, dass einer Mitgliedsgemeinde im Falle der erfolgreichen Geltendmachung eines Gründungsmangels nach § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG ein genehmigungsfreies „Sonderaustrittsrecht“ zustehe (vgl. VG Weimar, Urteil vom 14.7.1997 - 6 K 1620/96.We - ThürVGRspr. 1998, 77, noch nicht rechtskräftig; VG Gera in dem hier angegriffenen Urteil vom 1.7.1997 - 2 K 1392/95 GE -).

Zuzustimmen ist dieser Rechtsprechung jedenfalls insoweit, als die Geltendmachung von Gründungsmängeln nach der bestehenden Gesetzeslage keinem der im ThürGKG geregelten Austrittstatbestände (§§ 38 Abs. 3 Satz 1, § 39 Abs. 1, 40 Abs. 2 Satz 5 ThürGKG) zuzuordnen ist. Es bestehen auch erhebliche Zweifel daran, ob die gesetzlich geregelte Kündigung aus wichtigem Grund nach § 38 Abs. 5 ThürGKG als Auffangtatbestand angesehen werden kann, der auch die Geltendmachung von Gründungsmängeln erfasst. Eine solche Auslegung lässt sich weder dem Wortlaut oder dem Sinn und Zweck der Vorschrift entnehmen noch den Gesetzesmaterialien (LT-Drucks. 1/788, S. 35). Eine entsprechende Anwendung von §§ 38 Abs. 5, 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürGKG wird daran scheitern, dass es schon an einer planwidrigen Gesetzeslücke fehlt, die durch eine analoge Anwendung geschlossen werden müsste. Vielmehr bieten nach Auffassung des Senats bereits die geltenden verwaltungsverfahrensrechtlichen und prozessrechtlichen Vorschriften ein ausreichendes Instrumentarium für die Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung eines Zweckverbandes nach § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG. Weder der Wortlaut der Vorschrift noch eine an ihren Sinn und Zweck anknüpfende Auslegung lassen den Schluss darauf zu, der Gesetzgeber habe nur eine einzige und an bestimmte Formerfordernisse gebundene Art der Geltendmachung zulassen wollen. Vielmehr wird es der freien Wahl der die Rechtsverstöße geltend machenden Mitgliedsgemeinde überlassen bleiben, welche der nachfolgend skizzierten,

gleichberechtigt nebeneinander stehenden Alternativen der Geltendmachung von Gründungsmängeln sie für erfolversprechend hält und wahrnehmen will:

Zunächst hat sie die Möglichkeit, Gründungsmängel direkt gegenüber dem Zweckverband geltend zu machen - etwa verbunden mit dem Antrag, die Verbandsversammlung möge eine Entflechtung hinsichtlich der aufgabenbezogenen Vermögenswerte der Gemeinde vornehmen und eine Änderung der Verbandssatzung beschließen, nach der die betreffende Gemeinde nicht mehr als Mitgliedsgemeinde des Verbandes bezeichnet wird. Sofern der Verband den Gründungsfehler anerkennt und eine Änderung der Verbandssatzung beschließt, wäre diese zumindest nach § 42 Abs. 2 ThürGKG anzeigepflichtig und gelangte auf diese Weise zur Kenntnis und ggfs. weiteren Veranlassung der Aufsichtsbehörde. Im anderen Fall blieben der Gemeinde die nachfolgenden Möglichkeiten der Geltendmachung unbenommen.

In einer zweiten Variante könnte die Mitgliedsgemeinde Gründungsmängel gegenüber der Aufsichtsbehörde geltend machen, der nach § 18 Abs. 1 ThürGKG die Prüfung der rechtmäßigen Bildung des Zweckverbandes oblag, die mit der Genehmigung der Verbandssatzung und ihrer Bekanntmachung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürGKG die Gewähr für die nicht zu beanstandende Entstehung des Zweckverbandes übernommen hat und der auch seither die Aufsicht über den Zweckverband zukommt. Denkbar ist z. B. ein Antrag auf Erlass eines feststellenden Verwaltungsaktes, mit dem die Feststellung durch die Aufsichtsbehörde begehrt wird, dass der geltend gemachte Gründungsmangel besteht. Verweigert die Aufsichtsbehörde die beehrte Feststellung, hat die Gemeinde hiergegen die Möglichkeit eines Widerspruchs und ggfs. nach Erlass eines ablehnenden Widerspruchsbescheides die Möglichkeit der Erhebung einer Verpflichtungsklage auf Erlass des beehrten Feststellungsverwaltungsaktes. Stellt die Aufsichtsbehörde hingegen einen Gründungsmangel fest, könnte der betroffene Zweckverband hiergegen Rechtsbehelfe einlegen.

Als dritte Möglichkeit steht der Mitgliedsgemeinde die Geltendmachung von Gründungsmängeln direkt und ohne Vorverfahren beim Verwaltungsgericht im Wege der Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO offen, gerichtet auf die Feststellung, auf Grund von Gründungsmängeln mit Wirkung für die Zukunft nicht mehr Verbandsmitglied zu sein.

Alternativ besteht daneben eine vierte Möglichkeit in der Geltendmachung von Gründungsmängeln beim Thüringer Obergerverwaltungsgericht im Wege einer Normenkontrollklage gegen die Verbandssatzung nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 4 ThürAGVwGO.

Soweit das Verwaltungsgericht Gera in der angegriffenen Entscheidung in Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgericht Weimar (vgl. Urteil vom 14.7.1997 - 6 K 1620/96.We - a. a. O.) davon ausgeht, dass die Mitgliedschaft im Zweckverband bei der Geltendmachung von Gründungsmängeln im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG ab dem Zeitpunkt der Berufung auf den Mangel ende, weist der Senat auf seine Bedenken gegenüber dieser Rechtsauffassung hin. Sie würde dazu führen, dass sowohl die Mitgliedsgemeinde als auch der betreffende Zweckverband in der Zeitspanne zwischen der Geltendmachung von Gründungsmängeln und der verbindlichen Entscheidung darüber, ob solche bestehen, über den Bestand der Verbandsmitglieder und damit über den Umfang der übertragenen Hoheitsaufgaben im Unklaren blieben. Die behördliche oder gerichtliche Entscheidung, die das Bestehen von Gründungsmängeln und das Ausscheiden einer Mitgliedsgemeinde nachträglich feststellt, birgt das Risiko, dass sich im Nachhinein zwischenzeitlich erlassene Hoheitsakte oder Rechtsgeschäfte des Zweckverbandes als rechtswidrig oder nichtig erweisen. Ein solcher Schwebezustand wäre schwerlich mit der Rechtssicherheit zu vereinbaren, die das Gesetz mit der konstitutiven Wirkung der Bekanntmachung von Verbandssatzung und ihrer Genehmigung gewährleisten will. Es spricht daher vieles dafür, § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG in zeitlicher Hinsicht so auszulegen, dass die erfolgreiche Geltendmachung von Gründungsmängeln einen für den Rechtsverkehr ersichtlichen und eindeutigen Gegenakt zur Normsetzung erfordert, der geeignet ist, den durch die konstitutive Bekanntmachung bewirkten Rechtsschein der Mitgliedschaft einer Gemeinde im Zweckverband wieder zu beseitigen und dadurch zu einem Ausscheiden des betreffenden Verbandsmitgliedes mit Wirkung für die Zukunft führt. Denn der durch die Bekanntmachung nach außen gesetzte Rechtsschein der Existenz eines neuen Hoheitsträgers kann nicht bereits durch die (verwaltungs- oder gerichtsinterne) Geltendmachung von Gründungsmängeln mit hinreichender Sicherheit für den Rechtsverkehr zerstört werden.

Entscheidende Kriterien für die Beurteilung des maßgeblichen Zeitpunktes für die Beendigung der Mitgliedschaft einer Gemeinde im Zweckverband wegen der Geltendmachung von Gründungsmängeln sind der systematische Zusammenhang von § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürGKG mit der konstitutiven Wirkung der Bekanntmachung nach § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG und der von diesen Vorschriften verfolgte Sinn und Zweck. Nach § 19 Abs. 1 Satz 3 ThürGKG entsteht der Zweckverband auf Grund der konstitutiven Bekanntmachung seiner Verbandssatzung und ihrer Genehmigung in der aus der veröffentlichten Verbandssatzung ersichtlichen Gestalt (vgl. Urteil vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - a. a. O.). Denn mit dieser Bekanntmachung wird im Interesse der Rechtssicherheit die verlässliche Kenntnisnahme von der aufsichtsbehördlich nicht beanstandeten Entstehung eines neuen Hoheitsträgers im Rechtsverkehr gewährleistet. Diese verlässliche Kenntnisnahme kann nicht bereits durch die rein behörden- oder gerichtsinterne Geltendmachung von Gründungsmängeln beseitigt werden, weil damit der nach außen gesetzte Rechtsschein noch nicht zerstört wird. Vielmehr besteht dieser Rechtsschein bis zu einer für den Rechtsverkehr verbindlich dokumentierten Beendigung der Verbandsmitgliedschaft einer Gemeinde im Wege eines Gegenaktes zur Normsetzung (vgl. so etwa zur Beseitigung des durch einen fehlerhaften Bebauungsplan gesetzten Rechtsscheins: BVerwG, Urteil vom 21.11.1986 - 4 C 22.83 - BVerwGE 75, 142). Diese Wirkung haben nur die Veröffentlichung einer Änderung der Verbandssatzung, in der die betreffende Gemeinde nicht mehr als Verbandsmitglied aufgeführt wird, und die allgemeinverbindliche Entscheidungsformel des Oberverwaltungsgerichts nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO, die ebenso zu veröffentlichen ist, wie die nichtig erklärte Rechtsvorschrift bekannt zu machen wäre. Ein Feststellungsbescheid der Aufsichtsbehörde oder ein Feststellungsurteil eines Verwaltungsgerichts bedürfen dagegen noch einer entsprechenden satzungsrechtlichen Umsetzung.

Hiervon ausgehend bestünde auch kein Bedürfnis für ein Genehmigungserfordernis hinsichtlich der Geltendmachung von Gründungsmängeln analog § 42 ThürGKG, denn der Aufsichtsbehörde steht auch ohne Genehmigungserfordernis nach § 42 Abs. 1 ThürGKG in der Zeitspanne zwischen der behördlichen oder gerichtlichen Feststellung von Gründungsmängeln bis zur Veröffentlichung eines entsprechenden Gegenaktes zur Normsetzung die Prüfung offen, ob für die ausscheidende Gemeinde die Voraussetzungen für einen Pflichtverband nach § 25 ThürGKG

vorliegen (so zutreffend auch das VG Gera in dem angegriffenen Urteil vom 1.7.1999 - 2 K 1392/95 GE -).

Der Senat weist schließlich vorsorglich darauf hin, dass in Ermangelung einer entsprechenden gesetzlichen Regelung eine zeitliche Grenze für die Geltendmachung von Gründungsmängeln derzeit im Wesentlichen nur in der Verwirkung dieses Rechts besteht. Allerdings führt noch nicht allein der Zeitablauf zwischen Gründungsmangel und seiner Geltendmachung zur Verwirkung. Hinzukommen muss vielmehr, dass der Berechtigte unter Verhältnissen untätig bleibt, unter denen vernünftigerweise etwas zur Wahrung des Rechts unternommen zu werden pflegt. Erst dadurch wird eine Situation geschaffen, auf die der jeweilige Gegner vertrauen, sich einstellen und einrichten darf (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.1.1972 - 2 BvR 255/67 - BVerfGE 32, 305 ff. [308]; im Einzelnen hierzu auch die ständige Rechtsprechung des BVerwG, vgl. etwa Beschluss vom 26.5.1999 - 6 B 75.98 - m. w. N., zitiert nach Juris und Beschluss vom 22.5.1990 - 8 B 156/89 - Buchholz 310 § 81 VwGO Nr. 13).

V.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1 und 3, 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 Abs. 1 ZPO.

VI.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO entsprechend.

VII.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Obergerverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule einzulegen; juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Obergerverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

– die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

– die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

– ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Dr. Aschke

Blomenkamp

Gravert

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auch für das
Berufungsverfahren auf 20.000,-- DM festgesetzt.

G r ü n d e

Die Streitwertfestsetzung für das Berufungsverfahren folgt aus §§ 14 Abs. 1 und 2, 13 Abs. 1 Satz 1 GKG. Danach bestimmt sich der Streitwert im Rechtsmittelverfahren nach der sich aus dem jeweiligen Antrag des Rechtsmittelführers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache, wobei der Streitwert durch den Wert des Streitgegenstandes der 1. Instanz begrenzt wird. Bei der im Berufungsverfahren von der Klägerin und Berufungsführerin begehrten Feststellung gegenüber dem Beklagten und Berufungsführer als Aufsichtsbehörde handelt es sich um eine kommunalaufsichtliche Maßnahme, für die der Senat den Streitwert im Hauptsacheverfahren in Anlehnung an den „Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit“ (DVBl. 1996, S. 605 ff.) regelmäßig auf 20.000,-- DM festsetzt (vgl. dort Teil II, Ziffer 19.5). Da der Senat über die gestellten Hilfsanträge nicht entschieden hat, bleiben sie bei der Streitwertberechnung außer Betracht (§ 19 Abs. 1 Satz 2 GKG).

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 25 Abs. 3 Satz 2 GKG).

Dr. Aschke

Blomenkamp

Gravert