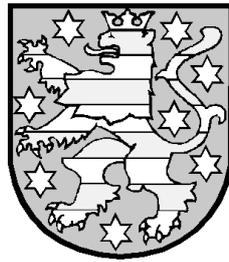


---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



**- 4. Senat -**  
4 N 771/01

---

## Im Namen des Volkes Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

1. der Gemeinde Mörsdorf,  
vertreten durch den Bürgermeister,  
Hauptstraße 5, 07646 Mörsdorf,
2. der Gemeinde Bremsnitz,  
vertreten durch den Bürgermeister,  
Ortsstraße 48 a, 07646 Bremsnitz

zu 1. und 2. bevollmächtigt:

Rechtsanwälte Buschlinger u. a.,  
Adolfsallee 24, 65185 Wiesbaden

**Antragstellerinnen**

### **gegen**

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

bevollmächtigt:

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

**Antragsgegner**

### **beteiligt**

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

---

---

**wegen**

Verfassung, Verwaltung und Organisation der  
Gemeinden und Gemeindeverbände/kommunale  
Gebietskörperschaften,  
hier: Normenkontrollverfahren

hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden  
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Aschke, die Richterin am  
Oberverwaltungsgericht Blumenkamp und den an das Gericht abgeordneten Richter  
am Verwaltungsgericht Erenkämper

ohne mündliche Verhandlung

am 1. Oktober 2002 **für Recht erkannt:**

1. Die Verbandssatzung des Zweckverbandes zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland vom 24.11.1992, veröffentlicht im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 05.09.2001, wird für nichtig erklärt.
2. Die Verbandssatzung des Zweckverbandes zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland vom 24.11.1992, veröffentlicht im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 19.09.2001, wird für nichtig erklärt.
3. Die Verbandssatzung des Zweckverbandes zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland vom 04.10.2001, veröffentlicht im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 10.10.2001, wird für nichtig erklärt.
4. Der Antragsgegner hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
5. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der jeweils festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht die

---

Antragstellerinnen jeweils zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

6. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Die Antragstellerinnen sind kreisangehörige Gemeinden im Saale-Holzland-Kreis. Sie wenden sich mit ihren Normenkontrollanträgen gegen die Gültigkeit der im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 05.09.2001, vom 19.09.2001 und vom 10.10.2001 veröffentlichten Fassungen der Verbandssatzung des Antragsgegners, in denen sie als Mitglieder des Antragsgegners aufgeführt sind.

Der Antragsgegner sollte 1992 unter dem Namen „Zweckverband zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland“ gegründet werden. Mit Urteil vom 30.08.2001 - 4 KO 199/00 - hat der Senat entschieden, dass die Gemeinde St. Gangloff nicht Mitglied dieses Zweckverbandes geworden ist, weil der Zweckverband in Ermangelung einer konstitutiv wirkenden Bekanntmachung seiner Verbandssatzung und ihrer Genehmigung bisher nicht wirksam entstanden ist.

Kurz nach Verkündung des Berufungsurteils hat das Landratsamt des Saale-Holzland-Kreises im Anschluss an einen Vorspann des Amtsleiters der Kommunalaufsicht die Verbandssatzung des Antragsgegners vom 24.11.1992 nebst zwei Anlagen und das „Genehmigungsschreiben des Landratsamtes vom 24. November 1992“ mit den in einer Anlage enthaltenen Bedingungen für die Genehmigung im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 05.09.2001 (Ausgabe 9/2001) bekannt gemacht. In der Anlage 1 zur Verbandssatzung vom 24.11.1992 waren die Antragstellerinnen ebenso wie die Gemeinde St. Gangloff als Mitgliedsgemeinden des Zweckverbandes aufgeführt. Das Amtsblatt vom 05.09.2001 war in den Allgemeinen Anzeiger „Holzlandbote“ vom 05.09.2001 integriert und nicht als Einlage beigefügt. Drucktechnisch befand sich das „Amtsblatt“ auf einer Doppelseite zusammen mit den Zeitungsartikeln und Werbeanzeigen des Allgemeinen Anzeigers. Das Impressum des Amtsblattes weist den

---

Saale-Holzland-Kreis als Herausgeber aus und enthält keinen Hinweis auf die Bezugsmöglichkeiten und -bedingungen.

Mit Feststellungsbescheid vom 13.09.2001 stellte das Landratsamt des Saale-Holzland-Kreises unter Bezugnahme auf das o. g. Urteil des ThürOVG fest, dass die Gemeinde St. Gangloff nicht Mitglied des Antragsgegners sei. Diese Feststellung werde am Tag nach der Bekanntmachung dieses Feststellungsbescheides und der geänderten Verbandssatzung des Antragsgegners im „Amtsblatt des Landratsamtes Saale-Holzland-Kreis“ wirksam. Der Feststellungsbescheid wurde im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 19.09.2001 (Ausgabe 10/2001) veröffentlicht. Im Anschluss daran wurde die Verbandssatzung des Antragsgegners vom 24.11.1992 mit den Anlagen 1 und 2 in einer Fassung abgedruckt, in der die Gemeinde St. Gangloff nicht mehr als Mitgliedsgemeinde des Antragsgegners genannt wurde. Dem Impressum des Amtsblattes sind keine Angaben über die Bezugsmöglichkeiten und -bedingungen zu entnehmen.

In der Verbandsversammlung des Antragsgegners vom 25.09.2001 wurde u. a. eine Neufassung der Verbandssatzung beschlossen, die gegenüber der Verbandssatzung vom 24.11.1992 verschiedene Änderungen enthält. Diese Verbandssatzung wurde unter dem Datum vom 04.10.2001 im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 10.10.2001 (Ausgabe 12/2001) unter Hinweis auf ihre Genehmigung durch den Landrat des Saale-Holzland-Kreises vom 02.10.2001 bekannt gemacht. In der ebenfalls veröffentlichten Anlage 1 wurden 40 Verbandsmitglieder aufgeführt, darunter auch die Antragstellerinnen. Dem Impressum des Amtsblattes sind wiederum keine Angaben über die Bezugsmöglichkeiten und -bedingungen zu entnehmen.

In der Zeit vom 04.10.2001 bis 22.03.2002 beschlossen die Gemeinderäte von 37 der bislang genannten 40 Mitgliedsgemeinden ausdrücklich den Beitritt zu der am 25.09.2001 beschlossenen Verbandssatzung des Antragsgegners und stimmten dem in einer Anlage beigefügten Satzungstext nebst der Anlage 1 zu. Die beiden Antragstellerinnen und die Gemeinde Ruttersdorf-Lotschen haben ihren Beitritt nicht erklärt. In der Sitzung vom 19.03.2002 beschloss die Verbandsversammlung des Antragsgegners mehrheitlich ihren Ausschluss aus dem Zweckverband. Zur Umsetzung dieser Beschlüsse wurde eine Neufassung der Verbandssatzung

---

beschlossen und unter dem Datum vom 16.04.2002 zusammen mit der Genehmigung durch den Landrat des Saale-Holzland-Kreises vom 16.04.2002 im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 24.04.2002 bekannt gemacht, nach deren Inhalt der Zweckverband (nur noch) aus den in der Anlage 1 genannten 37 Mitgliedern besteht. Die Antragstellerinnen und die Gemeinde Ruttersdorf-Lotschen werden nicht mehr aufgeführt. Auch in einer weiteren Bekanntmachung der Verbandssatzung des Antragsgegners im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 29.06.2002 kommen die Antragstellerinnen nicht mehr vor.

Die Antragstellerinnen haben am 16.11.2001 Normenkontrollklage gegen die am 05.09.2001, 19.09.2001 und 04.10.2001 veröffentlichten Fassungen der Verbandssatzung des Antragsgegners erhoben. Der Senat hat die Sach- und Rechtslage in einem Erörterungstermin am 25.06.2002 mit den Beteiligten erörtert.

Zur Zulässigkeit ihrer Normenkontrollanträge beziehen sich die Antragstellerinnen auf die Verletzung ihrer Hoheitsrechte durch den mit den Bekanntmachungen gesetzten Rechtsschein ihrer Mitgliedschaft im Zweckverband, auf Grund dessen sie daran gehindert seien, selbst die Wasserver- und Abwasserentsorgung vorzunehmen und Beiträge und Gebühren zu erheben. Gegenüber einem Normenkontrollantrag gegen die Verbandssatzung sei eine Kündigung ihrer Mitgliedschaft im Zweckverband gemäß § 38 Abs. 5 ThürKGG nicht als *lex specialis* anzusehen.

Die Antragstellerinnen begründen ihre Normenkontrollanträge in der Sache im Wesentlichen wie folgt:

Die Bekanntmachung der Verbandssatzung des Antragsgegners vom 24.11.1992 im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 05.09.2001 wirke nicht konstitutiv, denn sie entspreche nicht den gesetzlichen Anforderungen des § 17 Abs. 2 ThürKGG. Es fehle die gebotene Verlässlichkeit und Klarheit hinsichtlich der Mitgliedsgemeinden und des räumlichen Wirkungskreises. Die Genehmigung lasse den Aussteller nicht erkennen und die Anlagen 1 und 2 seien nicht deckungsgleich. Zudem bestehe ein gravierender materieller Mangel darin, dass diese Verbandssatzung nie von Mitgliedsgemeinden so beschlossen worden sei.

Ihre Normenkontrollanträge gegen die im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 19.09.2001 veröffentlichte Verbandssatzung des Antragsgegners vom

---

24.11.1992 begründen die Antragstellerinnen damit, dass diese Veröffentlichung die gleichen Mängel aufweise wie die Bekanntmachung vom 05.09.2001. Außerdem sei aber eine aufsichtsbehördliche Genehmigung dieser Satzungsfassung weder beantragt noch erteilt oder bekannt gemacht worden. Der vorangestellte Feststellungsbescheid ersetze nicht die Genehmigung der geänderten Verbandssatzung.

Zur Begründung der Normenkontrollanträge gegen die im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 10.10.2001 veröffentlichte Verbandssatzung des Antragsgegners vom 04.10.2001 tragen die Antragstellerinnen vor, dass auch diese Bekanntmachung keine konstitutive Wirkung haben könne und zum Zeitpunkt der Veröffentlichung zwar in der Verbandsversammlung vom 25.09.2001, nicht aber von ihnen oder anderen Mitgliedsgemeinden beschlossen worden sei. Für den Adressaten entstehe nicht zuletzt durch die Ausfertigung der Verbandssatzung durch den Verbandsvorsitzenden der Eindruck einer durch die Verbandsversammlung geänderten Verbandssatzung, nicht der einer Gründungssatzung.

Im Übrigen stelle das jeweilige „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ kein ordnungsgemäßes Bekanntmachungsorgan dar, das den Anforderungen der ThürBekVO entspreche.

Die Antragstellerinnen beantragen,

1. die Verbandssatzung des Zweckverbandes zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland vom 24.11.1992, veröffentlicht im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 05.09.2001, für nichtig zu erklären,
2. die Verbandssatzung des Zweckverbandes zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland vom 24.11.1992, veröffentlicht im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 19.09.2001, für nichtig zu erklären,
3. die Verbandssatzung des Zweckverbandes zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Gemeinden im Thüringer Holzland vom 04.10.2001, veröffentlicht im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 10.10.2001, für nichtig zu erklären.

---

Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Er rügt zunächst die Zulässigkeit der Normenkontrollanträge. Dabei gehe es auch darum, dass einzelne Mitgliedsgemeinden eines Verbandes ihren Austritt sonst ohne die vom Gesetzgeber gewollte Einbindung der Kommunalaufsichtsbehörde herbeiführen könnten. Im Übrigen sei der Antragsgegner auf Grund der Bekanntmachung der Verbandssatzung vom 24.11.1992 und ihrer Genehmigung im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 05.09.2001 wirksam entstanden. Die gerügten formalen Mängel griffen nicht durch. In materiellrechtlicher Hinsicht sei die Verbandssatzung ebenfalls nicht zu beanstanden.

Auch die Bekanntmachung der Verbandssatzung im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 19.09.2001 sei nicht zu beanstanden. Mit ihr sei der vermeintliche Mangel der Mitgliedschaft der Gemeinde St. Gangloff behoben worden. Einer neuerlichen Bekanntmachung der Genehmigung habe es nicht bedurft, da diese bereits am 05.09.2001 erfolgt sei.

Letztlich griffen auch die Rügen gegen die am 10.10.2001 bekannt gemachte Verbandssatzung nicht. So sei nach dem Vorspann ausreichend klar, dass der Antragsgegner eine Verbandssatzung beschlossen habe, die von der Aufsichtsbehörde genehmigt worden sei und im Anschluss bekannt gemacht wurde. Der vermeintliche Widerspruch aus dem Datum der Verbandssatzung und der Genehmigung resultiere daraus, dass entsprechend § 21 ThürKO Satzungen regelmäßig nach dem Datum der Ausfertigung zitiert würden und nicht nach dem Datum der Beschlussfassung. Die Bekanntmachung der Verbandssatzung vom 04.10.2001 mit ihrer Genehmigung am 10.10.2001 habe den Antragsgegner daher spätestens am 11.10.2001 zur Entstehung gebracht.

Im Übrigen würden die Ausführungen des Vertreters des öffentlichen Interesses zu den lediglich rechtsstaatlichen Anforderungen an das Amtsblatt der Aufsichtsbehörde geteilt.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses stellt keinen Antrag.

Er bezweifelt die Zulässigkeit der Normenkontrollanträge. Durch § 38 Abs. 5 Satz 2 - 4 ThürKGG werde § 4 ThürAGVwGO dahingehend eingeschränkt, dass für

---

die Geltendmachung der Nichtmitgliedschaft nicht das Normenkontrollverfahren, sondern nur die üblichen Klageverfahren statthaft seien. Denn die Geltendmachung von Gründungsmängeln solle die Existenz von Zweckverbänden nicht rückwirkend beseitigen können, sondern auf die Verfahrensweise nach § 38 Abs. 5 Satz 2 - 4 ThürKGG beschränkt sein und nur in die Zukunft wirken. Der gesetzlichen Regelung liege ein Stabilitätsinteresse zu Grunde, dem auch die zeitliche Befristung auf 1 Jahr Rechnung trage.

Ferner würden für die Bekanntmachung einer Verbandssatzung im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 1 und 2 ThürKGG nicht die Anforderungen der ThürKO oder der ThürBekVO gelten, weil diese Vorschriften nur die Bekanntmachung von Satzungen der Landkreise und Gemeinden beträfen, nicht aber die Bekanntmachungen durch eine untere staatliche Verwaltungsbehörde.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakten (2 Bände) einschließlich der von den Beteiligten vorgelegten Satzungsunterlagen (Beiakten 1 - 3: ein Ordner und zwei Hefter), die Gegenstand der Beratung waren.

### **Entscheidungsgründe**

Der Senat konnte entsprechend § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden, nachdem die Beteiligten im Anschluss an den Erörterungstermin vor dem Senat vom 25.06.2001 ihr Einverständnis mit einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren erklärt haben.

Die Normenkontrollanträge der Antragstellerinnen haben Erfolg. Die Verbandssatzungen des Antragsgegners in der jeweils angegriffenen Fassung sind nichtig. Die Antragstellerinnen sind nicht wirksam Mitglieder des Antragsgegners geworden, weil den Bekanntmachungen der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung keine konstitutive Wirkung für das Entstehen des Antragsgegners als Zweckverband zukommt.

---

## I.

1. Der Normenkontrollantrag zu 1. ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 4 ThürAGVwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig.

Bei dem für beide Antragstellerinnen einheitlich formulierten Normenkontrollantrag handelt es sich der Sache nach um die zulässige Geltendmachung jeweils eigenständiger Anträge mehrerer Antragstellerinnen in einem Verfahren (vgl. zur Antragshäufung im Normenkontrollverfahren das Urteil des Senats vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - ThürVGRspr. 2001, 77 = ThürVBl. 2001, 131 = LKV 2001, 415).

Die Normenkontrollklage der Antragstellerinnen gegen die Verbandssatzung des Antragsgegners ist auch nicht kraft Thüringer Landesrecht ausgeschlossen oder subsidiär gegenüber anderen Rechtsschutzmöglichkeiten.

Die Zulässigkeit einer Normenkontrollklage gegen andere, im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften bestimmt nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO das Landesrecht. Gemäß § 4 ThürAGVwGO entscheidet das Thüringer Obergerverwaltungsgericht in Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO über die Gültigkeit von im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, also auch über die Satzungen von Zweckverbänden. Die Zulässigkeit der Normenkontrollklage gegen eine Zweckverbandssatzung ist weder nach § 4 ThürAGVwGO von besonderen Voraussetzungen abhängig noch folgt ein Ausschluss oder eine Einschränkung aus sonstigem Landesrecht, insbesondere nicht aus dem Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit - ThürKGG - in der für die am 16.11.2001 erhobene Normenkontrollklage anzuwendenden Fassung der Bekanntmachung vom 10.10.2001 (GVBl. S. 290).

Soweit § 38 Abs. 5 ThürKGG seit der am 28.09.2001 in Kraft getretenen Änderung durch das Thüringer Gesetz zur Änderung von Vorschriften über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 14.09.2001 (GVBl. S. 257) die Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung des Zweckverbandes regelt, handelt es sich dabei um eine Bestimmung, die keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit einer Normenkontrollklage gegen eine Verbandssatzung hat. Nach § 38 Abs. 5 Satz 1 ThürKGG kann jedes Verbandsmitglied seine Mitgliedschaft aus wichtigem Grund

---

kündigen. Als wichtiger Grund gilt gemäß § 38 Abs. 5 Satz 2 ThürKGG insbesondere die Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung des Zweckverbandes nach § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürKGG.

Die Nichtigkeit einer im Normenkontrollverfahren angegriffenen Verbandssatzung kann auf unterschiedlichen rechtlichen Mängeln beruhen, von denen ein Gründungsmangel nur eine von verschiedenen Fehlerquellen ist. Insbesondere kann sich die Nichtigkeit einer Verbandssatzung daraus ergeben, dass es an einer konstitutiv wirkenden Bekanntmachung der Gründungssatzung des Zweckverbandes und ihrer Genehmigung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 ThürKGG fehlt. Zur Geltendmachung von Fehlern bei der konstitutiven Bekanntmachung verhalten sich jedoch weder § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürKGG noch § 38 Abs. 5 Satz 2 - 4 ThürKGG n. F., denn sie betreffen ausdrücklich nur die Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung eines bereits wirksam entstandenen Zweckverbandes mit Wirkung für die Zukunft.

Des weiteren kann sich die Nichtigkeit der Verbandssatzung eines Zweckverbandes auch aus formellen und/oder materiellen Mängeln der Verbandssatzung ergeben, die weder etwas mit der konstitutiv wirkenden Bekanntmachung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 ThürKGG noch mit der Gründung des Zweckverbandes zu tun haben. Derartige Mängel (wie etwa Fehler bei der Ausfertigung einer geänderten Verbandssatzung oder die materiellrechtliche Unwirksamkeit einzelner Regelungen) können zwar keinen Einfluss auf die einmal begründete Existenz des Zweckverbandes haben, sie können aber die Ungültigkeit der angegriffenen Zweckverbandssatzung insgesamt oder in Teilregelungen bewirken. Die Geltendmachung derartiger Rechtsverstöße wird von § 38 Abs. 5 ThürKGG schon begrifflich nicht erfasst und diese Bestimmung kann folglich auch insoweit keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit eines Normenkontrollverfahrens gegen eine Zweckverbandssatzung haben.

Aber auch die Geltendmachung von Rechtsverstößen bei der Gründung eines Zweckverbandes im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens gegen die Zweckverbandssatzung wird durch § 38 Abs. 5 ThürKGG n. F. nicht ausgeschlossen. Denn diese Vorschrift betrifft nur das Verwaltungsverfahren für die Geltendmachung von Gründungsmängeln durch die Mitgliedsgemeinde eines Zweckverbandes und hat keine Auswirkungen auf den Umfang der Überprüfung

---

oder die Nichtigerklärung einer Zweckverbandssatzung durch das Normenkontrollgericht. Dies ergibt sich nicht nur aus dem - das Normenkontrollverfahren unerwähnt lassenden - Wortlaut der Norm, sondern ebenso aus ihrer systematischen Stellung im Normengeflecht des ThürKGG, ihrer Entstehungsgeschichte und dem damit vom Gesetzgeber verfolgten Sinn und Zweck:

Vor der Änderung des § 38 Abs. 5 ThürKGG zum 28.09.2001 durch das Thüringer Gesetz zur Änderung von Vorschriften über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 14.09.2001 bestanden in Ermangelung landesgesetzlicher Regelungen im ThürKGG Unklarheiten darüber, wie und wem gegenüber Gründungsmängel im Sinne von § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürKGG geltend zu machen sind, 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 war auch die umstrittene Frage, ob die Geltendmachung von Gründungsmängeln einem Genehmigungserfordernis entsprechend § 42 ThürKGG unterlag. So wurde in der Rechtsprechung der Thüringer Verwaltungsgerichte zunächst davon ausgegangen, dass einer Mitgliedsgemeinde im Falle der erfolgreichen Geltendmachung eines Gründungsmangels nach § 19 Abs. 1 Satz 4 ThürKGG ein genehmigungsfreies „Sonderaustrittsrecht“ zustehe. In diesem Zusammenhang hat der Senat mit Urteil vom 30.08.2001 (- 4 KO 199/00 - ThürVBl. 2002, 116 = LKV 2002, 138) darauf hingewiesen, dass es der freien Wahl der die Rechtsverstöße geltend machenden Mitgliedsgemeinde überlassen bleibe, eine der nachfolgend skizzierten, gleichberechtigt nebeneinander stehenden vier Alternativen der Geltendmachung von Gründungsmängeln wahrzunehmen, von denen eine die Normenkontrollklage gegen die Verbandssatzung nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 4 ThürAGVwGO ist.

Diese Rechtslage hat sich bezogen auf die Zulässigkeit des Normenkontrollverfahrens gegen eine Verbandssatzung durch die Neuregelung in § 38 Abs. 5 Satz 2 - 4 ThürKGG nicht geändert (vgl. so auch Blumenkamp in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Band II, Stand 26. Erg.Lfg., Rn. 1421 zu § 8). Wie sich aus der Gesetzesbegründung der Landesregierung ergibt (LTDruks. 3/1651 vom 12.06.2001, S. 10), war die Neuregelung Reaktion auf die vorgenannte erstinstanzliche Rechtsprechung, die für die Geltendmachung von

---

Rechtsverstößen bei der Gründung von Zweckverbänden ein „Sonderkündigungsrecht“ entwickelt habe, dessen Grenzen durch die Rechtsprechung nicht näher bestimmt seien. Nun werde ausdrücklich festgestellt, dass diese Fälle Beispiele für ein Kündigungsrecht aus wichtigem Grund seien, zu dessen Erfordernissen auch die aufsichtsbehördliche Genehmigung zähle. Danach ist offensichtlich, dass die Gesetzesänderung nur die Geltendmachung von Gründungsmängeln im Verwaltungsverfahren im Auge hat und keinerlei Bezug zu der im Berufungsurteil des Senats vom 30.08.2001 angesprochenen Möglichkeit der Normenkontrolle aufweist. Eine entgegenstehende Auslegung ist auch nicht unter dem Aspekt geboten, dass durch ein Normenkontrollverfahren gegen die Verbandssatzung die Vorschriften über eine fristgebundene Kündigung der Verbandsmitgliedschaft nach § 38 Abs. 5 ThürKGG und das Genehmigungserfordernis unterlaufen werden könnten. Denn auch das Normenkontrollverfahren ist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO fristgebunden und der Aufsichtsbehörde verbleibt auch ohne Genehmigungserfordernis in der Zeitspanne von der gerichtlichen Feststellung von Gründungsmängeln im Normenkontrollverfahren bis zur Veröffentlichung der allgemeinverbindlichen Entscheidungsformel des Normenkontrollgerichts hinreichend Zeit, ihren aufsichtsbehördlichen Aufgaben nachzukommen (vgl. zu Letzterem bereits das Urteil vom 30.08.2001 - 4 KO 199/00 - a. a. O.).

Für die vorliegende Normenkontrollklage bedeutet dies, dass die Antragstellerinnen uneingeschränkt geltend machen können, dass die angegriffene Fassung der Verbandssatzung mangels konstitutiver Bekanntmachung der Gründungssatzung des Antragsgegners und ihrer Genehmigung von Anfang an insgesamt nichtig sei, weil der Zweckverband als Hoheitsträger nicht entstanden ist. Darüber hinaus können die Antragstellerinnen zur Begründung ihrer Normenkontrollanträge auch Rechtsverstöße bei der Gründung des Zweckverbandes oder sonstige (formelle oder materielle) Mängel der Verbandssatzung rügen, ohne dass die Feststellung solcher Mängel allerdings die einmal begründete Existenz des Zweckverbandes nachträglich wieder beseitigen könnte. Der Umfang der Nichtigkeitserklärung der Verbandssatzung durch das Normenkontrollgericht hängt von den Auswirkungen des jeweils festgestellten formellen oder materiellen Mangels ab.

---

Die Antragstellerinnen haben im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO hinreichend geltend gemacht, durch die veröffentlichte Verbandssatzung unmittelbar in ihren Rechtspositionen aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 1 Thüringer Verfassung verletzt zu werden (vgl. zu den insoweit betroffenen Hoheitsrechten der (vermeintlichen) Mitgliedsgemeinde eines Zweckverbandes das Urteil des Senats vom 03.02.1999 - 4 N 547/98 - ThürVGRspr. 1999, 71 = ThürVBl. 1999, 212 = LKV 2000, 79). Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerinnen an der Überprüfung der Verbandssatzung in der angegriffenen Fassung ist auch nicht nachträglich entfallen, weil die Antragstellerinnen nach den späteren Bekanntmachungen der Verbandssatzung vom 16.04.2002 im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 24.04.2002 und der Verbandssatzung im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 29.06.2002 nicht mehr Mitglieder des Antragsgegners sind. Ungeachtet der Wirksamkeit dieser Bekanntmachungen berührt ein zwischenzeitliches Ausscheiden aus dem Zweckverband das Rechtsschutzinteresse der Antragstellerinnen an der Nichtigkeitserklärung der Verbandssatzung vom 24.11.1992 nicht, denn ihr Begehren ist in erster Linie auf das (weitergehende) Rechtsschutzziel gerichtet, nie Mitglied des Zweckverbandes geworden zu sein, und erst in zweiter Linie auf ihr Ausscheiden aus dem Zweckverband zu einem bestimmten Zeitpunkt.

2. Der Normenkontrollantrag zu 1. ist auch begründet. Die im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 05.09.2001 veröffentlichte Verbandssatzung des Antragsgegners vom 24.11.1992 ist auf Grund eines Bekanntmachungsfehlers ungültig und nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für nichtig zu erklären. Dieser Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung kommt keine konstitutive Wirkung für das Entstehen des Antragsgegners als Zweckverband zu.

Der Senat hat mit Urteil vom 30.08.2001 (- 4 KO 199/00 - a. a. O.) entschieden, dass der dort beigeladene Antragsgegner in Ermangelung einer konstitutiv wirkenden Bekanntmachung seiner Verbandssatzung und ihrer Genehmigung bis dahin als Zweckverband nicht wirksam entstanden war. Dieser Mangel kann zwar durch eine nachgeholt, erstmals konstitutiv wirkende Bekanntmachung für die Zukunft behoben werden. Dies setzt jedoch voraus, dass einer späteren Bekanntmachung der Verbandssatzung des Antragsgegners und ihrer Genehmigung konstitutive Wirkung zukommt (vgl. auch insoweit das Urteil vom 30.08.2001 - 4 KO 199/00 - a. a. O.). Konstitutive Wirkung für das Entstehen einer

---

öffentlich-rechtlichen Körperschaft kann nach der ständigen Senatsrechtsprechung 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 ThürKGG im Interesse der Rechtssicherheit die Existenz eines Zweckverbandes knüpft. Die formellen Anforderungen an die Art und Weise, wie die Bekanntmachung im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG zu erfolgen hat und welche Anforderungen demnach an das „Amtsblatt der Aufsichtsbehörde“ zu stellen sind, ergeben sich - wie der Antragsgegner und der Vertreter des öffentlichen Interesses zutreffend ausführen - nicht aus dem ThürKGG, sondern aus den (landes-) gesetzlichen Vorschriften, die zum Zeitpunkt der Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung für ein Amtsblatt der Aufsichtsbehörde maßgeblich sind (vgl. hierzu bereits das Urteil des Senats vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - a. a. O.).

Zuständige Aufsichtsbehörde des Antragsgegners war am 05.09.2001 gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ThürKGG in der vor dem 28.09.2001 geltenden Fassung (Ausgangsfassung vom 11.06.1992, GVBl. S. 232, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des ThürKAG und zur Einführung von Verbraucherbeiräten vom 18.07.2000, GVBl. S. 178) der Landrat des Saale-Holzland-Kreises als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Daher waren die Verbandssatzung des Antragsgegners und ihre Genehmigung im Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises bekannt zu machen, sofern dieser nach seiner einschlägigen Hauptsatzung zu diesem Zeitpunkt ein Amtsblatt für die Bekanntmachung von Satzungen unterhielt. Dieses Amtsblatt muss entgegen der Auffassung des Antragsgegners und des Vertreters des öffentlichen Interesses den zwingenden Formanforderungen entsprechen, die seit Inkrafttreten der Thüringer Kommunalordnung - ThürKO - und der auf der Grundlage von § 129 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ThürKO erlassenen Thüringer Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen der Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreise - ThürBekVO - vom 22.08.1994 (GVBl. S. 1045) in § 2 Abs. 1 ThürBekVO für die wirksame Bekanntmachung von Satzungen der Landkreise in einem Amtsblatt festgelegt sind, auch wenn diese Vorschrift unmittelbar nur für Satzungen der Gemeinden und Landkreise Geltung beansprucht. Dies folgt aus

---

der Auslegung des Begriffs „Amtsblatt der Aufsichtsbehörde“ in § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG:

In sinn- und zweckentsprechender Auslegung ist unter dem Begriff „Amtsblatt der Aufsichtsbehörde“ in § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG i. V. m. § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ThürKGG das Amtsblatt des Landkreises zu verstehen, bei dem der Landrat in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde des Zweckverbandes, als Leiter der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde Landratsamt im Landkreisgebiet und als gesetzlicher Vertreter des Landkreises organisatorisch angesiedelt ist (in diesem Sinne auch der Beschluss des Senats vom 29.10.2001 - 4 ZEO 53/00 - ThürVBl. 2002, 73).

Der in § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG verwendete Begriff „Amtsblatt der Aufsichtsbehörde“ ist also entgegen der Auffassung des Antragsgegners und des Vertreters des öffentlichen Interesses nicht so zu verstehen, dass es in den Fällen des § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ThürKGG, in denen der Landrat die zuständige Aufsichtsbehörde eines Zweckverbandes ist, darauf ankäme, ob der Landrat selbst als untere staatliche Verwaltungsbehörde ein eigenes, keinen ausdrücklich normierten Formanforderungen unterworfenen Amtsblatt unterhält. Eine solche Auslegung des § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG könnte sich zwar auf den Wortlaut der Norm stützen. Sie würde aber eine Konsequenz haben, die ersichtlich nicht dem Willen des Landesgesetzgebers entspricht: Nach den kommunalrechtlichen Vorschriften in Thüringen ist nicht vorgesehen, dass der Landrat oder das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörden ein eigenes Amtsblatt für die Bekanntmachung von Satzungen unterhalten. Hierfür besteht auch kein Bedürfnis, weil diese Behörden selbst keine Satzungen erlassen können. Die Satzungsgebungskompetenz obliegt vielmehr dem Landkreis, dem sie organisatorisch angegliedert sind. Auch für die Veröffentlichung von Rechtsverordnungen des Landrats als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde ist kein eigenständiges Amtsblatt vorgesehen. Vielmehr werden auch sie nach § 2 Abs. 2 des Verkündungsgesetzes vom 30.01.1991 (GVBl. S. 2) - VerkG - „wie Satzungen des Landkreises“ verkündet. Unterhält also der Landrat bzw. das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde nach der Konzeption des Gesetzgebers generell kein eigenes Amtsblatt, hätte die Bekanntmachung der Gründungssatzung eines Zweckverbandes und ihrer Genehmigung nach § 19 Abs. 1 Satz 2 ThürKGG entsprechend § 12 Abs. 1 Satz 2 ThürKGG in Verbindung

---

mit § 4 Abs. 1 VerkG zwangsläufig im Thüringer Staatsanzeiger zu erfolgen, weil für die Bekanntmachung der Gründungssatzung eines Zweckverbandes durch den Landrat bzw. das Landratsamt als staatliche Aufsichtsbehörde gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (vgl. insofern entsprechend zur Bekanntmachung von Satzungen eines der Aufsicht des Landesverwaltungsamtes unterstehenden Zweckverbandes im Thüringer Staatsanzeiger: Senatsurteil vom 12.12.2001 - 4 N 595/94 - ThürVGRspr. 2002, 96). Das hat der Gesetzgeber erkennbar nicht regeln wollen.

Die Anforderungen an die Bekanntmachung nach § 19 Abs.1 ThürKGG im Amtsblatt des Landkreises ergeben sich folglich aus den insoweit für die öffentlichen Bekanntmachungen des betreffenden Landkreises maßgeblichen Bestimmungen. Unter dem Amtsblatt einer kommunalen Gebietskörperschaft wird gemeinhin eine periodisch erscheinende und jedermann zugängliche Druckschrift verstanden, die von der kommunalen Gebietskörperschaft zum Zwecke der Veröffentlichung amtlicher Bekanntmachungen und ggfs. sonstiger das Gemeindeleben betreffender Mitteilungen herausgegeben wird (vgl. hierzu näher Bühren, Das Amtsblatt der Gemeinde als Veröffentlichungsorgan und Mitteilungsblatt, LKV 2001, 303 ff. (304) unter Verweis auf Ziegler, Die Verkündung von Satzungen und Rechtsverordnungen der Gemeinden, Dissertation 1975, S. 121). Bei der Herausgabe eines eigenen Amtsblattes ist eine Reihe von Förmlichkeiten zu beachten, damit das Amtsblatt ein für öffentliche Bekanntmachungen taugliches Publikationsorgan sein kann. Welche Formanforderungen an ein Amtsblatt im Rahmen des rechtsstaatlich Gebotenen oder darüber hinaus festgelegt werden, bleibt der Regelungsbefugnis des Landesgesetz- oder -verordnungsgebers überlassen. Sofern landesrechtliche Vorgaben fehlen, beschränken sich die Formanforderungen an ein Amtsblatt auf das rechtsstaatlich Gebotene (so die Rechtslage in Thüringen vor Inkrafttreten der ThürKO, vgl. das Urteil des Senats vom 18.12.2000 - 4 N 472/00 - a. a. O.).

Ob der Landkreis für öffentliche Bekanntmachungen ein Amtsblatt unterhält oder auf ein anderes zulässiges Bekanntmachungsorgan zurückgreift, muss jedenfalls seit Inkrafttreten der ThürKO und der ThürBekVO in der Hauptsatzung des Landkreises geregelt sein (vgl. insoweit § 100 Abs. 1 S. 2 ThürKO und §§ 1 Abs. 3 Satz 1 und 2, 5 Satz 3 ThürBekVO). Macht der Landkreis danach seine Satzungen im Amtsblatt bekannt, hängt die Wirksamkeit der darin enthaltenen

---

Bekanntmachungen - also auch der Bekanntmachung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 ThürKGG - davon ab, ob dieses Amtsblatt gemäß § 5 Satz 3 ThürBekVO den Formanforderungen des § 2 Abs. 1 ThürBekVO entspricht. Unterhält der Landkreis nach seiner Hauptsatzung kein Amtsblatt, sondern macht er seine Satzungen gemäß § 5 Satz 2 ThürBekVO in einer Zeitung bekannt, gelten nach §§ 19 Abs. 1 Satz 2, 12 Abs. 1 Satz 2 ThürKGG i. V. m. § 4 Abs. 1 VerkG die Anforderungen der ThürBekVO für die Bekanntmachungen von Satzungen des Landkreises in einer Zeitung entsprechend für die Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung (vgl. so schon zur Bekanntmachung von Satzungen des Zweckverbandes nach §§ 22 Abs. 1 Satz 3, 12 Abs. 1 Satz 2 ThürKGG den Beschluss des Senats vom 29.10.2001 - 4 ZEO 53/00 - a. a. O.).

Der Senat hat bereits Zweifel, ob der Saale-Holzland-Kreis, bei dem der Landrat als Aufsichtsbehörde des Antragsgegners angesiedelt ist, im September 2001 eine wirksame satzungsrechtliche Regelung über die Form öffentlicher Bekanntmachungen hatte. Der Saale-Holzland-Kreis hat zwar in § 15 Abs. 2 Satz 1 seiner im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 31.01.2001 veröffentlichten Hauptsatzung geregelt, dass öffentliche Bekanntmachungen durch Abdruck im monatlich erscheinenden „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ erfolgen. Diese Hauptsatzung ist jedoch ihrerseits nicht wirksam in einem Amtsblatt bekannt gemacht worden, das den zwingenden Formanforderungen des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 ThürBekVO entspricht:

Nach der seit Inkrafttreten der ThürBekVO zum 01.11.1994 für die Satzungen der Landkreise entsprechend anzuwendenden Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 ThürBekVO muss das Amtsblatt des Landkreises die Bezugsmöglichkeiten und die Bezugsbedingungen angeben. Dies erfordert einen Hinweis im Amtsblatt, auf welche Weise (z. B. nur durch Einzelbestellung oder auch als Abonnement) und unter welchen Konditionen (z. B. kostenpflichtig oder kostenlos) Interessenten das Amtsblatt erhalten können, um die regelmäßige Kenntnisnahme von den sie betreffenden öffentlichen Bekanntmachungen sicherzustellen (vgl. in diesem Sinne auch Uckel/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, Stand Sept. 2001, Anm. 1.2 zu § 2 BekVO, Abschn. 16.10; hierzu auch OVG Meckl.-Vorp., Beschluss vom 19.12.2001 - 1 M 84/01 - NordÖR 2002, 268). Entsprechende Angaben sind im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 31.01.2001 weder im Impressum noch an anderer Stelle enthalten.

---

Die im Normenkontrollverfahren als einschlägig vorgelegte Bekanntmachung der Hauptsatzung des Saale-Holzland-Kreises, bei dem der Landrat als Aufsichtsbehörde des Antragsgegners angesiedelt ist, leidet damit an einem Bekanntmachungsmangel, der nach § 21 Abs. 4 Satz 2 ThürKO weder unbeachtlich noch heilbar ist. Denn die Anforderungen an ein Amtsblatt im Sinne des § 2 Abs. 1 ThürBekVO sind nicht als lediglich sanktionslose, die Wirksamkeit der Bekanntmachung unberührt lassende Ordnungsvorschriften anzusehen (vgl. zum Begriff der Ordnungsvorschriften eingehend das Urteil des Senats vom 12.12.2001 - 4 N 595/94 - a. a. O.). Sie sind vielmehr vom Verordnungsgeber als zwingend zu beachtende Formvorschriften ausgestaltet, bei deren Nichteinhaltung kein Amtsblatt im Sinne der ThürBekVO vorliegt und damit auch keine wirksame Bekanntmachung einer Satzung erfolgt. Diese Auslegung legt bereits der Wortlaut der Regelungen in § 2 Abs. 1 ThürBekVO nahe („darf nur“, „ist“, „muss“) und sie wird so auch in der bisherigen Rechtsprechung der Thüringer Verwaltungsgerichte sowie im Schrifttum vertreten (vgl. so etwa VG Weimar, Beschluss vom 10.09.2001 - 3 E 199/00.We zu § 2 Abs. 1 S. 1 - 4 ThürBekVO; VG Meiningen, Beschluss vom 28.05.1996 - 8 E 215/96.Me - LKV 1997, 181 zu § 2 Abs. 2 ThürBekVO; Uckel/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, Stand Sept. 2001, Anm. 4 zu § 2 BekVO, Abschn. 16.10; Läger, Satzungsrechtliche Probleme bei der Rechtsetzung von kommunalen Gebietskörperschaften in Thüringen, LKV 1996, 119 ff. (122); Wachsmuth, Thüringer Kommunalrecht, Stand 6/2000, Anm. 3.1 zu § 21 ThürKO).

Das Verständnis der Formanforderungen an ein Amtsblatt in § 2 Abs. 1 ThürBekVO als zwingend entspricht zur Überzeugung des Senats auch dem Sinn und Zweck der Regelungen über die Form der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen nach der gesetzlichen Verordnungsermächtigung in § 129 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ThürKO. Vorschriften über die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen dienen der Gewährleistung der rechtsstaatlich gebotenen Publikation von Rechtsnormen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 08.07.1992 - 4 NB 20/92 - NVwZ-RR 1993, 262). An die Einhaltung landesrechtlich festgelegter Formerfordernisse für die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen sind strenge Anforderungen zu stellen. Dies folgt für das Thüringer Kommunalrecht ausdrücklich aus § 21 Abs. 4 Satz 2 ThürKO, wonach die Verletzung von Vorschriften über die Bekanntmachung einer Satzung weder unbeachtlich noch

---

heilbar ist. Schutzzweck der Vorschriften über die Bekanntmachung von Satzungen ist in erster Linie die zumutbare und verlässliche Möglichkeit der Kenntnisnahme des potentiellen Adressaten von einer als solche erkennbaren Rechtsnorm in einer allgemein zugänglichen Quelle. Macht der Landesgesetz- oder -verordnungsgeber von der ihm zustehenden Regelungskompetenz über die Festlegung landesrechtlicher Formanforderungen an ein Amtsblatt Gebrauch, obliegt ihm ein Gestaltungsspielraum, ob und welche Formanforderungen er im Rahmen des rechtsstaatlich Gebotenen oder darüber hinaus landesrechtlich festlegt. So verzichteten etwa einige Bundesländer wie Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen in ihren Bekanntmachungsverordnungen auf die Festlegung von Formanforderungen für ein Amtsblatt. Die rechtlichen Anforderungen sind demzufolge weniger streng (vgl. zur Zulässigkeit einer drucktechnischen Verbindung zwischen Anzeigenblatt und Amtsblatt in einem Druckerzeugnis in Bayern oder Nordrhein-Westfalen mangels landesrechtlich entgegenstehender Vorgabe: OVG NW, Urteil vom 04.12.1987 - 10 a NE 48/84 - NVwZ-RR 1988, 112, und die Grundsätze zu amtlichen Bekanntmachungen in der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, AllMBl. Nr. 24/1990, S. 837). Demgegenüber werden in den Bekanntmachungsverordnungen anderer Bundesländer wie Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Saarland landesrechtliche Formerfordernisse für ein Amtsblatt festgelegt, an denen die wirksame Bekanntmachung einer Satzung zwingend zu messen ist (vgl. so etwa OVG Meckl.-Vorp., Urteil vom 13.11.2001 - 4 K 24/99 - NordÖR 2002, 171 zur notwendigen Angabe des Ausgabetales nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 KV-DVO; OVG Rheinl.-Pfalz, Urteil vom 13.04.2000 - 12 A 11927/99 - DVBl. 2000, 1716 und Urteil vom 05.02.1980 - 10 C 32/79 - KStZ 1980, 79; OVG NW, Urteil vom 04.12.1987 - 10 a NE 48/84 - NVwZ-RR 1988, 112; VHG Bad.-Würt., Beschluss vom 23.11.1972 - I 732/72 - ESVGH 23, 21 ff.; VG Frankfurt/Oder, Urteil vom 24.06.1998 - 1 K 1358/97 - LKV 1999, 332 zur gebotenen Trennung von Tageszeitung und amtl. Verkündungsblatt sowie Beschluss vom 30.06.1998 - 1 L 493/96 - LKV 1999, 286 zum voranzustellenden Inhaltsverzeichnis).

Wie in den letztgenannten Bundesländern kommt auch den in Thüringen vom Verordnungsgeber im Rahmen seiner gesetzlichen Verordnungsermächtigung in § 2 Abs. 1 ThürBekVO festgelegten Formerfordernissen für ein Amtsblatt eine

---

wesentliche Bedeutung für die Wirksamkeit der Bekanntmachung zu, die es ausschließt, sie als bloße Ordnungsvorschriften ansehen zu können. Dies gilt selbst dann, wenn nicht alle Formerfordernisse, die vorgeschrieben und nicht nur als Empfehlungen normiert sind, auch rechtsstaatlich zwingend geboten sein mögen. Hiervon geht auch der Thüringer Ordnungsgeber in der Begründung zur ThürBekVO aus, wonach der Einhaltung bestimmter Form- und Verfahrensregeln entscheidende Bedeutung zukomme und die Rechtsverordnung die Anforderungen konkretisiere, die nach dem Rechtsstaatsprinzip und im Interesse der Rechtssicherheit an die Verkündung von Rechtsvorschriften zu stellen seien (vgl. die amtliche Begründung zur ThürBekVO des Thüringer Innenministers, unter A. Problem und Regelungsbedürfnis und unter Begründung, Abschnitt A. Allgemeines). Soweit demgegenüber in der Begründung des Ordnungsgebers zu § 2 ThürBekVO auch ausgeführt wird, dass „die Nichteinhaltung der Gestaltungsbestimmungen der Absätze 1 und 2 nicht notwendig zur Unwirksamkeit der öffentlichen Bekanntmachung führt“, zugleich aber „die Gemeinden schon im Interesse der Rechtssicherheit zur Einhaltung der dortigen Bestimmungen verpflichtet sein sollen“, ist diese Deutung schon in sich widersprüchlich und für ein der gesetzgeberischen Verordnungsermächtigung und dem Sinn und Zweck von Formanforderungen für die Bekanntmachung von Satzungen im Amtsblatt entgegenstehendes Verständnis als bloße Ordnungsvorschriften nicht tragfähig.

Es kann dahinstehen, ob eine der früheren Bekanntmachungen der Hauptsatzung des Saale-Holzland-Kreises Wirksamkeit beanspruchen und für die Bekanntmachung der Verbandssatzung des Antragsgegners und ihre Genehmigung im Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises herangezogen werden kann. Denn ungeachtet dessen entspricht auch das „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 05.09.2001, in dem die Verbandssatzung des Antragsgegners vom 24.11.1992 und ihre Genehmigung abgedruckt wurden, nicht den Formanforderungen in § 2 Abs. 1 ThürBekVO. Es handelt sich bei diesem Amtsblatt bereits nicht um ein eigenständiges Druckerzeugnis, sondern um die drucktechnische Verbindung des „Amtsblattes“ mit dem Allgemeinen Anzeiger auf einer gemeinsamen Doppelseite. Als eigenständiges Druckwerk darf das Amtsblatt jedoch nicht Teil eines anderen regelmäßig erscheinenden Druckwerks sein (vgl. ebenso Uckel/Hauth/Hoffmann, Kommunalrecht in Thüringen, Stand

---

Sept. 2001, Anm. 1.2 zu 16.10), wengleich es durchaus als selbständige, herausnehmbare Einlage in einem anderen Druckwerk verbreitet werden kann. Außerdem fehlt auch in diesem „Amtsblatt“ die Angabe der Bezugsmöglichkeiten und Bezugsbedingungen.

3. Auch der Normenkontrollantrag zu 2. ist zulässig und begründet. Die im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 19.09.2001 zusammen mit einem Feststellungsbescheid des Landratsamtes des Saale-Holzland-Kreises vom 13.09.2001 veröffentlichte Verbandssatzung des Antragsgegners vom 24.11.1992 ist ebenfalls auf Grund eines Bekanntmachungsfehlers ungültig und nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für nichtig zu erklären. Auch dieser Bekanntmachung der Verbandssatzung kommt keine konstitutive Wirkung für das Entstehen des Antragsgegners als Zweckverband zu.

Es kann offen bleiben, ob eine konstitutive Wirkung dieser Bekanntmachung schon deshalb ausscheidet, weil der Feststellungsbescheid des Landratsamtes nicht als Genehmigung einer (von den Mitgliedsgemeinden des Antragsgegners zu beschließenden) inhaltlich geänderten Verbandssatzung angesehen werden kann, und ob die Veröffentlichung einer Verbandssatzung sowie eines sie abändernden Feststellungsbescheides geeignet sein kann, konstitutive Wirkung im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 1 und 3 ThürKGG zu entfalten. Insoweit sei lediglich angemerkt, dass der Aufsichtsbehörde nach den landesrechtlichen Regelungen im ThürKGG oder in der ThürKO ersichtlich nicht die Befugnis zukommt, eine Verbandssatzung im Wege des Feststellungsbescheides inhaltlich zu verändern (vgl. entsprechend zur fehlenden Befugnis einer Plangenehmigungsbehörde, die Nichtigkeit eines von ihr als ungültig erkannten Bebauungsplans verbindlich festzustellen: BVerwG, Urteil vom 21.11.1986 - 4 C 22.83 - BVerwGE 75, 142 ff.). Die Abänderungsbefugnis betreffend die Gründungssatzung eines Zweckverbandes steht lediglich den Mitgliedsgemeinden zu, die Befugnis zur Abänderung einer von der Versammlung eines wirksam gegründeten Zweckverbandes beschlossenen Verbandssatzung hat nur die Versammlung. Die Aufsichtsbehörde kann allenfalls die ihr im Rahmen des Beanstandungs- und Ersatzvornahmeverfahrens zustehenden Rechte wahrnehmen.

---

Ungeachtet dessen entspricht aber das Amtsblatt vom 19.09.2001, in dem die Verbandssatzung des Antragsgegners vom 24.11.1992 in der Fassung ohne die Gemeinde St. Gangloff abgedruckt wurde, nicht den Formanforderungen des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 ThürBekVO, denn auch hier sind die Bezugsmöglichkeiten und -bedingungen an keiner Stelle im Amtsblatt angegeben worden.

4. Schließlich ist auch der Normenkontrollantrag zu 3. zulässig und begründet. Die im „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 10.10.2001 einschließlich der Genehmigung durch den Landrat des Saale-Holzland-Kreises vom 02.10.2001 veröffentlichte Verbandssatzung des Antragsgegners vom 04.10.1992 ist ebenfalls auf Grund eines Bekanntmachungsfehlers ungültig und nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für nichtig zu erklären.

Auch dieser Bekanntmachung kommt schon deshalb keine konstitutive Wirkung für das Entstehen des Antragsgegners als Zweckverband zu, weil das „Amtsblatt des Saale-Holzland-Kreises“ vom 10.10.2001 keine Angabe der Bezugsmöglichkeiten und -bedingungen enthält und daher nicht den zwingenden Formanforderungen des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 ThürBekVO entspricht. Insoweit kommt es auch seit der Änderung des § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ThürKGG durch das am 28.09.2001 in Kraft getretene Thüringer Gesetz zur Änderung von Vorschriften über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 14.09.2001, wonach nunmehr statt des Landrates das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde Aufsichtsbehörde der Zweckverbände ist, für eine konstitutiv wirkende Bekanntmachung im Amtsblatt der Aufsichtsbehörde nach § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG darauf an, ob der Landkreis, dem das Landratsamt organisatorisch angegliedert ist, ein Amtsblatt i. S. d. § 2 Abs. 1 ThürBekVO unterhält.

## II.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

---

### III.

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

### IV.

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

## **Rechtsmittelbelehrung**

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

Thüringer Oberverwaltungsgericht

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 Oberverwaltungsgericht 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

Elenkämper

### **B e s c h l u s s**

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 120.000,-- DM (das entspricht 61.355,03 €) festgesetzt.

### **G r ü n d e**

Die Streitwertfestsetzung folgt aus §§ 13 Abs. 1 Satz 1, 15 GKG in der bis zum 31.12.2001 geltenden und hier gemäß § 73 Abs. 1 GKG noch anzuwendenden Fassung i. V. m. § 5 Satz 1 ZPO in entsprechender Anwendung.

Zur Streitwertfestsetzung in einem Normenkontrollverfahren mehrerer Antragsteller gegen dieselbe Norm wird auf die nach der Senatsrechtsprechung geltenden Grundsätze verwiesen (vgl. hierzu den Beschluss vom 26.01.2000 - 4 N 952/97 - ThürVGRspr. 2000, 141 = NVwZ-RR 2001, 186 = ThürVBl. 2000, 113 und den Beschluss vom 08.10.2001 - 4 N 472/00 -). Danach ist im Falle der Antragshäufung zunächst der für jede Antragstellerin maßgebliche Einzelstreitwert zu ermitteln. Die ermittelten Einzelstreitwerte für jede Antragstellerin und jeden Antrag sind sodann entsprechend § 5 ZPO zu einem Gesamtstreitwert zusammenzurechnen.

Der jeweilige Einzelstreitwert ist grundsätzlich gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG nach der sich aus dem Antrag des jeweiligen Klägers bzw. Antragstellers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache nach Ermessen des Gerichts zu bestimmen.

Vorliegend ist der Einzelstreitwert für jede Antragstellerin und jeden Normenkontrollantrag nach dem damit verbundenen wirtschaftlichen Interesse zu bemessen, durch die bekannt gemachte Fassung der Verbandssatzung nicht wirksam Mitglied des Zweckverbandes geworden zu sein. Dieses Interesse bewertet

---

der Senat in Ermangelung konkreter Anhaltspunkte ähnlich dem wirtschaftlichen Interesse einer Gemeinde in einem Klageverfahren, das auf die Feststellung gerichtet ist, nicht Mitglied in einem Zweckverband geworden zu sein. Hierfür ist nach der Rechtsprechung des Senats der Streitwert regelmäßig auf 20.000,-- DM festzusetzen (vgl. den Beschluss des Senats vom 30.08.2001 - 4 KO 199/00 - in Anlehnung an den „Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit“, DVBl. 1996, S. 605 ff., Teil II, Ziffer 19.5). Dementsprechend ist für jeden der drei Normenkontrollanträge der Antragstellerin zu 1. ein Einzelstreitwert von 20.000,-- DM festzusetzen (insgesamt 60.000 DM für die Antragstellerin zu 1.) und mit demselben Betrag für die Antragstellerin zu 2. (ebenfalls 60.000,-- DM für drei Normenkontrollanträge) zu einem Gesamtstreitwert von 120.000,-- DM zusammenzurechnen.

Hinweis:

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

Dr. Aschke

Blomenkamp

Erlenkämper