
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 4. Senat -

4 N 411/12

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

1. der Gemeinde Hörselberg-Hainich,
vertreten durch den Bürgermeister,
Hauptstraße 90 A, 99947 Hörselberg-Hainich,
2. der Gemeinde Krauthausen,
vertreten durch den Bürgermeister,
Oberstraße 42a, 99819 Krauthausen

Antragstellerinnen

zu 1 und 2 bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Gerlach u. a.,
Clemdastraße 3, 99817 Eisenach

gegen

den Trink- und Abwasserverband Eisenach-Erbstromtal,
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,
Am Frankenstein 1, 99817 Eisenach OT Stedtfeld

Antragsgegner

bevollmächtigt:
Rechtsanwalt Prof. Martin Kupfrian,
Espachstraße 3, 99094 Erfurt

wegen

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

hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Dr. Schwan, den Richter am Oberverwaltungsgericht Best und die Richterin am Oberverwaltungsgericht von Saldern

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 2. Juli 2015 **für Recht erkannt:**

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerinnen haben die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragstellerinnen dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht der Antragsgegner zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die beiden Antragstellerinnen, zwei Gemeinden, begehren mit ihrem Normenkontrollantrag die Feststellung der Nichtigkeit der Verbandssatzung des Antragsgegners in der Fassung der 6. Änderungssatzung. Bei dem Antragsgegner handelt es sich um einen Zweckverband, der die Aufgabe der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Gebiet seiner Mitgliedsgemeinden wahrnimmt. Die Antragstellerinnen sind Mitglied des Antragsgegners.

Vor Gründung des Antragsgegners existierten in seinem Gebiet zwei Anfang der neunziger Jahre gegründete Zweckverbände, von denen der eine die Aufgabe der Wasserversorgung und der andere die Aufgabe der Abwasserbeseitigung - aber jeweils beschränkt auf die überörtliche Aufgabe - wahrnahm (vgl. Senatsurteile vom 8. September 2011 - 4 KO 30/08 - und - 4 KO 690/07 - zur Entstehungsgeschichte des Trinkwasserzweckverbandes Eisenach-Erbstromtal sowie Senatsurteil vom 29. September 2008 - 4 KO 1313/05 - zur Entstehungsgeschichte des Abwas-

serzweckverbandes Eisenach-Erbstromtal). Beide Zweckverbände unterstanden zunächst der Kommunalaufsicht des Landratsamtes Wartburgkreis. Zu den Mitgliedsgemeinden gehörte auch die zunächst noch kreisangehörige Stadt Eisenach. Nachdem die Stadt Eisenach mit Wirkung zum 1. Januar 1998 kreisfrei geworden war (vgl. §§ 4 Abs. 3 Satz 3, 20 Abs. 2 ThürNGG), bestimmte das dadurch als Kommunalaufsicht für die beiden Zweckverbände zuständig gewordene Thüringer Landesverwaltungsamt mit Schreiben vom 18. Dezember 1997 das Landratsamt Wartburgkreis zur Aufsichtsbehörde. Diese beiden Zweckverbände wurden zum 31. Dezember 2002 aufgelöst.

Am 20. Dezember 2002 beschlossen die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden des Antragsgegners eine Verbandssatzung. Diese wurde zusammen mit der durch das Landratsamt des Wartburgkreises erteilten Genehmigung vom 23. Dezember 2002 am 31. Dezember 2002 in den Zeitungen „Thüringische Landeszeitung - TLZ“, Thüringer Allgemeine - TA“, „Südthüringische Zeitung - STZ“ und „Freies Wort - FW“ veröffentlicht und sollte am 1. Januar 2003 in Kraft treten. Zu diesen Mitgliedsgemeinden gehörte auch die kreisfreie Stadt Eisenach. Bereits mit Schreiben vom 16. September 2002 hatte das Thüringer Landesverwaltungsamt das Landratsamt des Wartburgkreises zur zuständigen Aufsichtsbehörde über den neu zu gründenden Zweckverband bestimmt.

Wie auch die beiden Vorgängerverbände nahm der Antragsgegner zunächst ab 1. Januar 2003 nur die Aufgabe der überörtlichen Wasserversorgung und Abwasser-versorgung wahr. Erst seit dem 1. Januar 2005 tritt der Antragsgegner als Vollverband auf, der auch die örtliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in seinen Mitgliedsgemeinden wahrnimmt.

Im Schreiben vom 6. September 2010 hob das Thüringer Landesverwaltungsamt den „Organisationsakt vom 16. September 2002“, mit dem das Landratsamt des Wartburgkreises zur Aufsichtsbehörde bestimmt worden war, mit Ablauf des 14. September 2010 auf.

Am 7. Juli 2011 beschloss die Verbandsversammlung des Antragsgegners die 6. Änderungssatzung zur Verbandssatzung, in der in Art. 1 insgesamt 39 und im Besonderen folgende Änderungsbefehle enthalten waren:

„Art. 1 Nr. 6.): In § 6 Abs. 6 wird das Wort „Verbandsräte“ durch das Wort „Verbandsmitglieder“ ersetzt.

Art. 1 Nr. 8.): Der bisherige § 6 Abs. 8 wird Absatz 7 und wie folgt gefasst:

(7) Bei Beschlüssen und Wahlen geben mehrere Verbandsräte eines Verbandsmitgliedes ihre Stimmen nach interner Abstimmung nach dem Mehrheitsprinzip durch den gesetzlichen Vertreter des Verbandsmitgliedes (sog. Stimmführer) einheitlich ab. Bei Stimmgleichheit in der internen Abstimmung entscheidet die Stimme des gesetzlichen Vertreters.“

Ausweislich des Protokolls stellte der Bürgermeister der Antragstellerin zu 1), der Gemeinde Hörselberg-Hainich, auf der Verbandsversammlung am 7. Juli 2011 dazu folgende Anträge:

„1. Antrag zum § 6 Abs. 6 der Verbandssatzung:

Dieser Absatz sollte geändert werden. Die Verbandsräte der Gemeinde Hörselberg-Hainich seien der Meinung, dass die Stadt Eisenach damit eine unzulässige Dominanz habe und diese Regelung nicht gesetzeskonform sei.

2. Antrag zum § 8 Abs. 5 der Verbandssatzung:

Hier sehen die Verbandsräte der Gemeinde Hörselberg-Hainich den Grundsatz der geheimen Wahl nicht gewahrt. Eine einheitliche Stimmenabgabe sei gesetzlich vorgeschrieben, dennoch könne man nachvollziehen, wer wie abgestimmt habe. Die einheitliche Stimmenabgabe nach dem Mehrheitsprinzip sei nicht demokratisch. Aus Sicht der Verbandsräte müsse nicht das Verbandsmitglied, sondern der Verbandsrat abstimmen. Auch dies solle entsprechend geändert werden, da die Gemeinde Hörselberg-Hainich sonst der Satzung nicht zustimmen könne.“

Der Verbandsvorsitzende äußerte sich dazu ausweislich des Protokolls der Verbandsversammlung vom 7. Juli 2011 wie folgt:

„Zum Antrag 2: Das Stimmführerprinzip sei gesetzlich nach dem ThürKGG vorgesehen und könne somit auch nicht geändert werden.

Zum Antrag 1: Zum Kräfteverhältnis der Stadt Eisenach zu den Umlandgemeinden widerspricht der Vorsitzende Herr Bischof. Es herrsche keine Dominanz der Stadt Eisenach. Das Gegenteil sei der Fall. Die Stimmverteilung sei ein Zugeständnis der Stadt Eisenach an die Umlandgemeinden, da sich die legitime Stimmenverteilung nach Einwohnern richte. Eisenach vertritt über 50 % der Einwohner des Verbandsgebietes. Ändere sich das Verhältnis der Einwohner, so sei dies in § 20 der Verbandssatzung entsprechend geregelt.“

Nachdem die Anträge der Antragstellerin zu 1) in der Verbandsversammlung abgelehnt worden waren, wurde die 6. Änderungssatzung zur Verbandssatzung des Antragsgegners mehrheitlich beschlossen. Die am 5. August 2011 ausgefertigte 6. Änderungssatzung zur Verbandssatzung des Antragsgegners wurde nach Anzeige beim Thüringer Landesverwaltungsamt am 10. Oktober 2011 im Thüringer Staatsanzeiger (Nr. 41/2011) veröffentlicht.

Am 30. Juni 2012 haben die beiden Antragstellerinnen beim Thüringer Oberverwaltungsgericht einen Normenkontrollantrag gestellt, mit dem sie die Erklärung der Unwirksamkeit der Verbandssatzung des Antragsgegners vom 31. Dezember 2002 in der Fassung der 6. Änderungssatzung vom 5. August 2011 begehren. Zur Begründung ihres Antrages greifen sie folgende Regelungen der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002 in der Fassung der 6. Änderungssatzung an:

„§ 6

(5) Jedes Verbandsmitglied außer der Stadt Eisenach hat 42 Stimmen je angefangener 1000 Einwohner. Die Ermittlung der Einwohnerzahlen erfolgt nach § 18 Abs. 2 Satz 2.

(6) Die Stadt Eisenach hat so viele Stimmen wie alle anderen Verbandsmitglieder zusammen.

(7) Bei Beschlüssen und Wahlen geben mehrere Verbandsräte eines Verbandsmitgliedes ihre Stimmen nach interner Abstimmung nach dem Mehrheitsprinzip durch den gesetzlichen Vertreter des Verbandsmitglieds (sog. Stimmführer) einheitlich ab. Bei Stimmgleichheit in der internen Abstimmung entscheidet die Stimme des gesetzlichen Vertreters.“

Zur Begründung ihres Antrages tragen die Antragsteller vor:

Die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sei gewahrt, da die 6. Änderungssatzung zur Verbandssatzung am 15. September 2011 (eigentlich 10. Oktober 2011) bekannt gemacht worden sei.

Die Stimmenverteilung in § 6 Abs. 5 und 6 der Verbandssatzung widerspreche den Vorschriften des § 28 Abs. 1 Sätze 1 und 3 ThürKGG und verletze damit das Demokratieprinzip.

§ 6 Abs. 7 der Verbandssatzung verstoße, soweit die einheitliche Stimmenabgabe für Wahlen vorgesehen sei, gegen den Grundsatz der freien Wahl (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf) sowie gegen § 30 Abs. 3 ThürKGG i. V. m. § 39 Abs. 2 ThürKO.

Die 6. Änderungssatzung sei unwirksam, weil es an einer wirksamen Verbandssatzung fehle. Nur wirksame Satzungen könnten durch eine Änderungssatzung, die keine eigenen abgeschlossenen Tatbestände enthalte, geändert werden.

Die am 31. Dezember 2002 veröffentlichte Verbandssatzung sei unwirksam. Jede Verbandssatzung müsse neben der Regelung über die Sitzverteilung nach § 17 Abs. 2 Nr. 4 ThürKGG auch Regelungen über die Stimmverteilung enthalten, die im

vorliegenden Fall fehle. Die Vorgaben in § 28 Abs. 1 ThürKGG entsprächen dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG). Der Verlust der eigenständigen Aufgabewahrnehmung werde durch effektive Ausübung der Mitwirkungsrechte kompensiert. Für die kommunale Selbstverwaltung verlange die verfassungsrechtlich notwendige Legitimation eine ununterbrochene Legitimationskette. Das Weisungsrecht des kommunalen Vertretungsorgans gegenüber den Verbandsräten stelle sicher, dass die Interessenlage der Mitglieder durchgesetzt werden könnte. Erforderlich sei dafür aber, dass die Verbandsräte aufgrund einer wirksamen Regelung der Stimmverteilung ihre Stimmrechte ausüben könnten. Bezogen auf die Verbandsversammlung des Antragsgegners sei zur Sitzverteilung entschieden worden, dass jedes Verbandsmitglied mehrere Verbandsräte entsenden könne. Nach § 6 Abs. 2 könne jedes Verbandsmitglied je angefangene 1.000 Einwohner einen, maximal 7 Verbandsräte, in die Verbandsversammlung entsenden. Es fehle in der Verbandssatzung aber eine Regelung über die Verteilung der einem Verbandsmitglied zustehenden Stimmen auf die entsandten Verbandsräte. Dies sei aber notwendig, weil das Stimmrecht nicht mitglieder-, sondern verbandsratsbezogen sei. Die Aufteilung der Stimmen könne nicht den einzelnen Verbandsmitgliedern überlassen werden. Nur auf Grundlage der Verbandssatzung und der im konkreten Fall gegebenen Stimmenverhältnisse könne die Beschlussfähigkeit nach § 30 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG festgestellt werden. Im Übrigen müsse jeder Verbandsrat wissen, wie viele Stimmen er abgeben könne. Eine gleichmäßige Aufteilung der Stimmen könne aus dem Gesetz nicht abgeleitet werden. Auch eine ungleichmäßige Stimmenaufteilung sei zulässig.

§ 6 Abs. 5 Satz 1 der Verbandssatzung ordne das Mehrfachstimmrecht nicht den Verbandsräten, sondern den Verbandsmitgliedern zu. Ein Verbandsrat könne deshalb das Mehrfachstimmrecht in vollem Umfang für das Verbandsmitglied ausüben. Dies verstoße gegen das in § 28 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG geregelte Vertretungsverbot.

§ 6 Abs. 5 Satz 1 der Verbandssatzung verstoße auch gegen § 28 Abs. 1 Satz 3 1. Halbsatz ThürKGG, weil mehrere Stimmen nur den Verbandsräten einzelner Verbandsmitglieder und nicht den Verbandsräten aller Verbandsmitglieder zugeordnet werden könnten.

§ 6 Abs. 6 der Verbandssatzung verstoße gegen das Demokratieprinzip, weil der kreisfreien Stadt Eisenach ein 50%iger Anteil aller Stimmen zustehe. Die Stadt Ei-

senach könne ihre Stimmenzahl in der Verbandssatzung ständig majorisieren. Insbesondere könne ohne die Stimmen der Stadt Eisenach keine 2/3-Mehrheit zustande kommen.

§ 6 Abs. 7 der Verbandssatzung verstoße gegen den Grundsatz der freien Wahl. Das Gebot der einheitlichen Stimmenabgabe müsse hinter dem Grundsatz der geheimen Wahl als einem tragenden Grundsatz der Demokratie zurücktreten. § 28 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG schreibe bei Wahlen gerade keine einheitliche Stimmenabgabe vor. Bei zwingender einheitlicher Stimmenabgabe müsse der gesetzliche Vertreter zumindest im Rahmen der internen Abstimmung seine Stimmenabgabe offenlegen. Jede interne vorherige Abstimmung sei bei der Stimmenabgabe im Wahlgang deshalb stets ausgeschlossen.

Die Antragstellerinnen beantragen:

die Verbandssatzung des Trink- und Abwasserzweckverbandes Eisenach-Erbstromtal vom 31. Dezember 2002, in Kraft getreten am 1. Januar 2003, i. d. F. der 6. Änderungssatzung vom 5. August 2011, in Kraft getreten am 11. Oktober 2011, wird für unwirksam erklärt,

hilfsweise:

die 6. Änderungssatzung der Verbandssatzung des Trink- und Abwasserverbandes Eisenach-Erbstromtal vom 7. Juli 2011, in Kraft getreten am 11. Oktober 2011, wird für unwirksam erklärt.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Er hat mitgeteilt, dass sich die Verbandsmitglieder des Antragsgegners auf einen neuen Inhalt der Verbandssatzung geeinigt hätten. Die Gemeinderäte der Antragstellerinnen hätten diesem Entwurf bereits zugestimmt. Es sei unklar, ob eine 7. Änderungssatzung oder eine weitere Satzung als Sicherheitsneugründung beschlossen werden müsse.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten des Verfahrens (zwei Bände), den von dem Antragsgegner übersandten Ver-

waltungsvorgang (ein Ordner) und die vom Thüringer Landesverwaltungsamt übersandten Verwaltungsvorgänge (zwei Ordner und vier Heftungen) verwiesen. Diese waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag ist teilweise unzulässig; soweit er zulässig ist, ist er unbegründet.

Die Antragstellerinnen sind als Mitgliedsgemeinden des Antragsgegners im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt, da sie geltend machen können, durch die angegriffene Verbandssatzung in ihren Rechten verletzt zu sein. Die Verbandssatzung des Antragsgegners regelt bzw. konkretisiert, wie seine Mitgliedsgemeinden ihre Mitwirkungsrechte an der Wahrnehmung der nach Maßgabe des § 20 ThürKGG auf ihn übergegangenen kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung ausüben können.

Soweit der Normenkontrollantrag im Hauptantrag sich insgesamt gegen § 6 Abs. 5 und 6 der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002 in der Fassung der 6. Änderungssatzung vom 5. August 2011 (Ausfertigungsdatum) richtet, ist er unzulässig, weil die einjährige Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO bereits abgelaufen ist. Bei den angegriffenen § 6 Absätze 5 und 6 der Verbandssatzung des Antragsgegners (in der Fassung der 6. Änderungssatzung zur Verbandssatzung vom 5. August 2011) handelt es sich um Bestimmungen, die bereits in der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002 als § 5 Absätze 4 und 5 enthalten waren. Diese Bestimmungen wurden durch die nachfolgenden Änderungssatzungen lediglich in der Paragrafen- und Absatzbezeichnung verändert bzw. verschoben und inhaltlich nur geringfügig geändert. Soweit die Antragstellerinnen darauf verweisen, dass die 6. Änderungssatzung vom 5. August 2011 nur Änderungsbefehle enthalte und demzufolge inhaltlich nur in Zusammenschau mit den geänderten Bestimmungen verständlich sei, trifft dieser Einwand zwar zu; daraus ist aber nicht zu schlussfolgern, dass eine bereits abgelaufene Antragsfrist bei Erlass einer nur Änderungsbefehle enthaltenden Änderungssatzung auch bezogen auf die zu ändernden Regelungen erneut wieder zu laufen beginnt. Regelungsgegenstand ist nur der Änderungsbefehl selbst, der die zu ändernde Satzung im Übrigen unberührt lässt.

Eingehalten wäre die Antragsfrist zwar bezogen auf den in Art. 1 Nr. 6 der 6. Änderungssatzung zur Verbandssatzung enthaltenen Änderungsbefehl, wonach in § 6 Abs. 6 der Verbandssatzung das Wort „Verbandsräte“ durch das Wort „Verbandsmitglieder“ ersetzt werden soll. Gegen diese Änderung der Verbandssatzung richtet sich der Normenkontrollantrag der Antragstellerinnen jedoch auch im Hilfsantrag nicht. Vielmehr wenden sie sich insoweit gegen die jetzt in § 6 Abs. 6 der Verbandssatzung für die Stadt Eisenach geregelte Stimmenparität. Diese Bestimmung war aber, wie bereits ausgeführt, schon in der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002 als § 5 Abs. 4 enthalten, für die die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO bereits abgelaufen ist.

Soweit hilfsweise die Feststellung der Unwirksamkeit des Art. 1 Nr. 8 der 6. Änderungssatzung begehrt wird, durch die in § 6 Abs. 8 der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002 (in der Fassung der 5. Änderungssatzung vom 27. Juni 2006) geregelte Pflicht zur einheitlichen Stimmenabgabe - nunmehr in § 6 Abs. 7 - ausdrücklich für „Beschlüsse und Wahlen“ angeordnet wird, ist die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gewahrt und der Antrag zulässig.

Der insoweit zulässige Normenkontrollantrag ist jedoch unbegründet. Art. 1 Nr. 8 der 6. Änderungssatzung vom 5. August 2011 ist formell und materiell wirksam.

Die 6. Änderungssatzung vom 5. August 2011, in der der streitgegenständliche Art. 1 Nr. 8 als Änderungsbefehl enthalten ist, wurde wirksam beschlossen (1.) und wirksam bekannt gemacht (2.). Darüber hinaus ist Art. 1 Nr. 8 der 6. Änderungssatzung vom 5. August 2011 mit höherrangigem Recht vereinbar (3.).

1. Die 6. Änderungssatzung der Verbandssatzung vom 5. August 2011 wurde wirksam beschlossen. Die Verbandsversammlung des Antragsgegners war nach Maßgabe des § 31 Abs. 2 ThürKGG für den Beschluss über die Änderung der Verbandssatzung zuständig. Die Verbandsversammlung des Antragsgegners konnte die 6. Änderungssatzung zur Verbandssatzung wirksam beschließen, da die im Zeitpunkt der Beschlussfassung maßgeblichen Regelungen in der Verbandssatzung des Antragsgegners vom 31. Dezember 2002 (in der Fassung der 5. Änderungssatzung vom 27. Juni 2006) wirksam waren.

a. Die Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002, die nachfolgend nur durch mehrere Änderungssatzungen geändert und nicht durch eine neue Verbandssatzung ersetzt wurde, ist wirksam. Sie wurde wirksam von den Gründungsmitgliedern beschlossen. Die Beschlüsse der Gemeindevertretungen werden in der Verbandssatzung genannt. In den beim Thüringer Landesverwaltungsamt geführten und zum Verfahren beigezogenen Akten befindet sich das Original der Verbandssatzung, die von den Bürgermeistern der Gründungsmitglieder unterzeichnet und gesiegelt ist. Einer Ausfertigung dieser Gründungssatzung (vgl. § 23 ThürKGG i. V. m. § 21 Abs. 1 Satz 1 ThürKO) bedurfte es nicht, weil es bei einem zu gründenden Zweckverband noch kein Ausfertigungsorgan gibt (vgl. Senatsurteil vom 18. Dezember 2000 - 4 N 472/00 - zit. nach Juris Rn. 79 ff.).

b. Die Verbandssatzung wurde am 31. Dezember 2002 auch den Vorgaben des § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG (i. V. m. § 100 Abs. 1 Satz 2 ThürKO und § 5 Satz 2 ThürBekVO) entsprechend in dem Bekanntmachungsorgan der zuständigen Aufsichtsbehörde wirksam bekannt gemacht.

Das Landratsamt des Wartburgkreises war im Zeitpunkt der Bekanntmachung der Verbandssatzung des Antragsgegners am 31. Dezember 2002 zuständige Aufsichtsbehörde. Dem steht nicht entgegen, dass auch die seit dem 1. Januar 1998 kreisfreie Stadt Eisenach Gründungsmitglied des Antragsgegners war. Zwar ist in diesen Fällen grundsätzlich nicht das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ThürKGG a. F. (jetzt § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ThürKGG), sondern das Landesverwaltungsamt nach Maßgabe des § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürKGG a. F. (jetzt § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürKGG) zuständige Aufsichtsbehörde; im vorliegenden Fall hat jedoch das Landesverwaltungsamt bereits vor der Veröffentlichung der Verbandssatzung des Antragsgegners mit Schreiben vom 16. September 2002 nach Maßgabe des § 44 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG a. F. (jetzt § 46 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG) das Landratsamt des Wartburgkreises zur für den Antragsgegner instanziell zuständigen Aufsichtsbehörde bestimmt. Dem steht nicht entgegen, dass das Landesverwaltungsamt die Gründungsmitglieder von dieser Zuständigkeitsverlagerung auf das Landratsamt des Wartburgkreises nicht schriftlich in Kenntnis setzte. Die in § 44 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG a. F. (jetzt § 46 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG) vorgesehene schriftliche Mitteilung an die Beteiligten ist nicht Wirksamkeitsvoraussetzung für den Übergang der Zuständigkeit auf die nach Maßgabe des

§ 44 Abs. 3 Satz 1 ThürKGG bestimmte Aufsichtsbehörde. Vielmehr handelt es sich um eine an die vorherige Übertragung der Zuständigkeit anknüpfende Verfahrensvorschrift. Dies verdeutlicht schon die Verwendung des Wortes „das“ in § 44 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG. Hätte man die schriftliche Mitteilung als Wirksamkeitsvoraussetzung regeln wollen, hätte dies beispielsweise durch Formulierungen wie „Die Zuständigkeit geht erst auf die nach Maßgabe des Satzes 1 bestimmte Aufsichtsbehörde über, wenn dies den Beteiligten schriftlich mitgeteilt wurde“, oder „Dies setzt die schriftliche Mitteilung an die Beteiligten voraus.“ zum Ausdruck gebracht werden können. Auch die Gesetzesbegründung spricht dagegen, dass es sich bei der Bestimmung des § 44 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG a. F. (jetzt § 46 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG) um eine Vorschrift handelt, deren Einhaltung Voraussetzung für den Übergang der Zuständigkeit auf die nach § 44 Abs. 3 Satz 1 ThürKGG a. F. (jetzt § 46 Abs. 3 Satz 1 ThürKGG) ist. So wird in der Gesetzesbegründung dazu ausgeführt, dass es sich bei der Übertragung der Aufsicht auf eine unmittelbar nachgeordnete Behörde um eine „Zuständigkeitsverlagerung“ handle, die den Beteiligten mitzuteilen sei. Dieser Begründung liegt ebenso wie dem Wortlaut und der sich daraus ergebenden Systematik der Sätze 1 und 2 des § 44 Abs. 3 ThürKGG a. F. (jetzt § 46 Abs. 3 ThürKGG) zugrunde, dass die Zuständigkeit vor der schriftlichen Mitteilung bereits übergegangen ist.

Auch verfassungsrechtliche Gründe gebieten es nicht, § 44 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG a. F. (jetzt § 46 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG) so auszulegen, dass die schriftliche Mitteilung der Zuständigkeitsverlagerung konstitutiv für den Übergang der Zuständigkeit wäre. Die vorherige Bekanntgabe der Entscheidung über die Verlagerung der aufsichtsbehördlichen Zuständigkeit im Einzelfall ist rechtsstaatlich nicht geboten. In Fällen, in denen durch Gesetz die Möglichkeit der Zuständigkeitsverlagerung im Einzelfall durch Organisationsakt eingeräumt ist, entspricht es verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn der Betroffene - wie hier die Gründungsmitglieder durch den Genehmigungsbescheid des Landratsamtes des Wartburgkreises vom 23. Dezember 2002 - durch den Bescheid die zuständige Behörde erfährt (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. März 1989 - 8 C 98/85 - zit. nach juris Rn. 40). Im vorliegenden Fall kommt ergänzend hinzu, dass das Landratsamt des Wartburgkreises auch schon für die beiden zum 31. Dezember 2002 aufgelösten Vorgängerverbände, die durch die Neugründung des Antragsgegners fusioniert werden sollten, bis zum 31. Dezember 1997 nach Maßgabe des § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ThürKGG a. F. (jetzt § 46 Abs. 1 Satz 1

Nr. 3 ThürKGG) zuständig und ab 1. Januar 1998 durch Schreiben des Landesverwaltungsamtes vom 18. Dezember 1997 zur zuständigen Aufsichtsbehörde bestimmt worden war. Vor diesem Hintergrund hätten die Mitgliedsgemeinden der beiden Vorgängerverbände, die sich an der Gründung des Antragsgegners beteiligten, es eher erwarten können, dass das Thüringer Landesverwaltungsamt die Beteiligten darüber informiert hätte, wenn es von einer Zuständigkeitsverlagerung hätte Abstand nehmen wollen. Insbesondere das Landratsamt des Wartburgkreises hätte dann darüber informiert werden müssen, um die für die Vorgängerverbände - deren Betriebe der Antragsgegner zum 1. Januar 2003 übernommen hat - geführten Akten zu übergeben.

Die Bekanntmachung in den vier Zeitungen „Thüringische Landeszeitung - TLZ“, „Thüringer Allgemeine - TA“, „Südthüringische Zeitung - STZ“ und „Freies Wort - FW“ entsprach der Bekanntmachungsregelung in § 6 Abs. 1 der Hauptsatzung des Wartburgkreises vom 11. August 1994. Gegen die Wirksamkeit der Bekanntmachungsregelung bestehen keine Bedenken. Die Hauptsatzung des Wartburgkreises war ihrer eigenen Bekanntmachungsregelung entsprechend am 22. August 1994 - also vor Inkrafttreten der Thüringer Bekanntmachungsverordnung am 1. November 1994 - bekannt gemacht worden. Die Bekanntmachungsregelung des Wartburgkreises wurde bis 2002 nicht geändert. Wegen des Inkrafttretens der Thüringer Bekanntmachungsverordnung am 1. November 1994 entstand auch kein Anpassungsbedarf, da die Bekanntmachungsregelung in § 6 Abs. 1 der Hauptsatzung des Wartburgkreises mit § 5 Satz 2 ThürBekVO vereinbart ist. Diese Bestimmung lässt eine Bekanntmachung der Satzungen von Landkreisen in Zeitungen ausdrücklich zu.

c. § 6 der Verbandssatzung (in der Fassung der 5. Änderungssatzung, mit der aber nur der Beitritt der Stadt Treffurt umgesetzt wurde) über die Zusammensetzung der Verbandsversammlung und die Stimmenverteilung ist mit höherrangigem Recht vereinbar.

aa. In der Verbandsversammlung werden die Mitgliedsgemeinden durch die zu entsendenden Verbandsräte (§ 28 Abs. 1 Satz 2 ThürKGG) vertreten. Dabei ist der gesetzliche Vertreter einer Mitgliedsgemeinde - also der Bürgermeister nach § 31 Abs. 1 ThürKO - Verbandsrat kraft Amtes. Darüber hinaus ermöglicht § 28 Abs. 1 Satz 3 ThürKGG die Mehrfachvertretung und das Mehrfachstimmrecht. Der Antragsgegner hat sich für eine Kombination von Mehrfachvertretung und Mehrfachstimmrecht entschieden. Im Hinblick darauf, dass den Kommunen bei der Gestaltung ihrer

Beziehungen nach auf Grundlage des Thüringer Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit die „größtmögliche Freiheit“ belassen werden sollte (vgl. dazu Senatsurteil vom 12. März 2015 - 4 KO 758/14 - UA S. 9), ist § 28 Abs. 1 Satz 3 ThürKGG trotz des Wortlauts, der im Hinblick auf die Verwendung des Wortes „oder“ auch eine andere Auslegung ermöglicht, so auszulegen, dass eine Kombination von Mehrfachvertretung und Stimmrecht zulässig ist (so auch Uckel/Hauth/Hoffmann, Ziff. 1.4 zu § 28 ThürKGG; a. A. Zimmermann/Kudzielka, ThürKGG 2003, S. 122, aber nur unter Hinweis auf den Wortlaut). Verfassungsrechtliche Gründe, die eine enge Auslegung in der Weise gebieten, dass nur die Mehrfachvertretung oder das Mehrfachstimmrecht zulässig sein soll, sind nicht ersichtlich. Auch den Gesetzesmaterialien lässt sich nichts Gegenteiliges entnehmen.

bb. Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 der Verbandssatzung kann jedes Verbandsmitglied für je angefangene 1.000 Einwohner einen, maximal aber 7 Verbandsräte, in die Verbandsversammlung senden. Diese Regelung existierte von Anfang an, wird von den Antragstellern nicht beanstandet und ist auch im Übrigen mit höherrangigem Recht vereinbar.

In § 6 Abs. 3 Satz 5 der Verbandssatzung (entspricht § 5 Abs. 2 Satz 3 der Verbandssatzung vom 20. Dezember 2002) wird die Zahl der Verbandsräte für jedes Verbandsmitglied konkret festgelegt.

Bezogen auf die Stadt Eisenach, die zum 31. Dezember 2002 44.306 Einwohner hatte, lässt sich feststellen, dass die Zahl ihrer entsendbaren Verbandsräte unter Anwendung des § 6 Abs. 2 Satz 1 der Verbandssatzung (entspricht § 5 Abs. 2 Satz 1 der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002) von Gründungsbeginn an auf sieben begrenzt wurde, obwohl ihr bei Gründung rechnerisch 45 Verbandsräte zugestanden hätten. Diese Begrenzung der Zahl der Verbandsräte auf sieben wird von den Antragstellerinnen nicht gerügt. Sie ist auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da die Mitgliedsgemeinden die Verbandssatzung freiwillig vereinbart und insbesondere die Stadt Eisenach sich mit der Begrenzung der Zahl der Verbandsräte einverstanden erklärt hat. Gleiches gilt für die Stadt Wutha-Farnroda, der mit 7.589 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2002) rechnerisch acht aufgrund der Begrenzungsregelung in der Verbandssatzung nur sieben Verbandsräte zustehen. Der Stadt Ruhla wurden mit 6.912 Einwohnern anstatt der rechnerisch sieben beanspruchbaren nur fünf Verbandsräte zugesprochen. Die Antragstellerin zu 1) hatte mit 3.445 Einwoh-

nern vom 1. Januar 2003 bis 31. Juli 2005 anstatt vier nur zwei Verbandsräte. Seit 1. August 2005 beträgt die Zahl der Verbandsräte der Antragstellerin zu 1) vier.

Diese Regelungen über die Bestimmung der Zahl der einem Verbandsmitglied zustehenden Verbandsräte waren schon in der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002 enthalten und wurden vom Antragsgegner nur insoweit geändert, als weitere Mitglieder hinzugekommen sind und die Zahl der auf die Antragstellerin zu 1) entfallenden Verbandsräte durch die 4. Änderungssatzung ab 1. August 2005 von 1 auf 3 erhöht wurde. Wirksamkeitsbedenken werden von den Antragstellerinnen nicht geltend gemacht und drängen sich auch im Übrigen nicht auf. Gesetzliche Vorgaben zur Bestimmung der Zahl der einem Verbandsmitglied zustehenden Verbandsräte gibt es nicht. Eine vergleichbare Bestimmung existiert jedoch in § 47 Abs. 2 Satz 3 ThürKO für die Gemeinschaftsversammlung der Verwaltungsgemeinschaft, die ebenfalls für mehrere Gemeinden - aber ohne rechtlichen Übergang - Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Nach der vorgenannten Bestimmung entsenden die Mitgliedsgemeinden neben dem Bürgermeister für jedes volle Tausend ihrer Einwohner ein weiteres Gemeinderatsmitglied in die Gemeinschaftsversammlung. Damit bringt auch der Thüringer Landesgesetzgeber zum Ausdruck, dass er die Zahl der Einwohner einer Mitgliedsgemeinde als sachgerechtes Kriterium ansieht, um das Gewicht ihrer Vertretung in ein angemessenes Verhältnis zu ihrem Anteil an der gemeinsamen Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe zu setzen.

cc. Von der Zahl der Verbandsräte zu trennen ist die Zahl der einem Verbandsmitglied zustehenden Stimmen. Bei Gründung des Antragsgegners standen einem Verbandsmitglied pro angefangene 1.000 Einwohner 21 Stimmen zu (§ 5 Abs. 4 der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002). Mit der am 10. Februar 2004 in Kraft getretenen 2. Änderungssatzung zur Verbandssatzung vom 2. April 2003 wurde diese Stimmenzahl pro angefangene 1.000 Einwohner auf 42 erhöht. Diese Regelung wird von den Antragstellerinnen im Grundsatz nicht angegriffen und ist auch im Übrigen nicht zu beanstanden.

Die Bemessung der Zahl der einem Verbandsmitglied zustehenden Stimmen nach der Zahl der Einwohner ist sachgerecht. Ebenso wie die Zahl der einem Verbandsmitglied zustehenden Verbandsräte zielt diese Bestimmung erkennbar darauf ab, einem Verbandsmitglied eine dem Anteil an der Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe

entsprechende Möglichkeit der Einflussnahme auf Entscheidungen der Verbandsversammlung zu verschaffen.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen ist die Regelung in § 6 Abs. 6 der Verbandssatzung (ursprünglich § 5 Abs. 4) zur Ermittlung der Stimmen, die der Stadt Eisenach zustehen, nicht unwirksam. Nach dieser Bestimmung hat die Stadt Eisenach genauso viele Stimmen wie die anderen Verbandsmitglieder zusammen. Diese Regelung über die Stimmenparität verstößt weder gegen das Demokratieprinzip, noch gegen die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung. Eine andere Einschätzung rechtfertigen auch nicht die tragenden Erwägungen des von den Antragstellerinnen in Bezug genommenen Urteils des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 22. Oktober 2008 (Az.: 7/07). In diesem Urteil vertritt das Landesverfassungsgericht die Auffassung, dass es bezogen auf einen durch Gesetz gegründeten Zweckverband nicht mit der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung vereinbar sei, wenn die Stimmengewichtung so ausgestaltet wird, dass kreisfreie Städte in einem Zweckverband schon durch Hinzugewinnung der Stimmen lediglich einer weiteren Mitgliedsgemeinde eine Mehrheitsentscheidung herbeiführen können (vgl. S. 20 UA). Im vorliegenden Fall mangelt es jedoch schon an einem (gesetzlichen) Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht, weil nicht der Landesgesetzgeber durch Gesetz die Stimmenparität einseitig vorgegeben hat, sondern die Verbandsmitglieder diese Regelung für die der Stadt Eisenach zustehenden Stimmen freiwillig und gemeinsam in der Verbandssatzung vereinbart haben. Ergänzend kommt hinzu, dass diese Regelung nicht darauf abzielt, den Einfluss der Stadt Eisenach in der Verbandsversammlung auf Kosten der anderen zu erhöhen, sondern zu ihren Gunsten zu begrenzen. Dies bestätigen zum einen die Ausführungen des Verbandsvorsitzenden des Antragsgegners in der Verbandsversammlung vom 7. Juli 2011, wie sie im diesbezüglichen Protokoll dokumentiert sind, und zum anderen ein Abgleich mit den der Stadt Eisenach rechnerisch zustehenden Stimmen. Der Stadt Eisenach hätten mit 44.306 Einwohnern (zum 31. Dezember 2002) bei Anwendung des § 5 Abs. 4 der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002 945 Stimmen (= 21 Stimmen * 45) zugestanden. Da die Stadt Eisenach sehr viel mehr Einwohner hatte und hat als die übrigen Mitglieder, könnte sie jede Entscheidung gegen den Willen der anderen Verbandsmitglieder treffen, wenn sie - ohne die Regelung über die ihre Stimmenanzahl begrenzende Stimmenparität - so viele Stimmen hätte, wie sie ihr rechnerisch zustehen. Es sind keine Gründe ersichtlich,

die es gebieten, den Einfluss der Stadt Eisenach, die bei weitem die meisten zu versorgenden Einwohner hat, noch mehr zu beschränken. Auch die Stadt Eisenach ist ebenso wie die anderen Verbandsmitglieder Trägerin der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Aus diesem Grund ist es auch hinzunehmen, dass eine 2/3-Mehrheit - so sie denn für eine Beschlussfassung erforderlich ist - nicht ohne die Stimmen der Stadt Eisenach zustande kommen kann.

Die Verbandssatzung des Antragsgegners verstößt nicht gegen § 17 Abs. 2 Nr. 4 ThürKGG. Nach der vorgenannten Bestimmung muss die Verbandsversammlung eine Regelung über die Sitz- und Stimmenverteilung in der Verbandssatzung enthalten. Diesen Anforderungen genügt die Verbandssatzung des Antragsgegners vom 31. Dezember 2002. Es ist in der Verbandssatzung geregelt, wie viele Verbandsräte einem Verbandsmitglied jeweils zustehen. Aufgrund der Einwohnerzahlen ist ohne weiteres ermittelbar, wie viele Stimmen jedes Verbandsmitglied hat. Entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen ist es nicht erforderlich, ausdrücklich zu regeln, wie viele der einem Verbandsmitglied zustehenden Stimmen auf die einzelnen von einem Verbandsmitglied entsandten Verbandsräte zu verteilen sind. Die Verbandssatzung des Antragsgegners ist im Lichte der gesetzlichen Vorgaben der §§ 28, 30 ThürKGG so auszulegen, dass die auf ein Verbandsmitglied entfallenden Stimmen gleichmäßig auf die ihm zustehenden Verbandsräte zu verteilen sind. Das ergibt sich im Einzelnen aus Folgendem:

Der Verbandssatzung des Antragsgegners ist - ungeachtet der abweichenden Regelungen für die nach der Einwohnerzahl größeren Verbandsmitglieder - die Städte Eisenach, Ruhla und Wutha-Farnroda sowie zunächst auch die Antragstellerin zu 1) - die Wertung zu entnehmen, dass sowohl die Anzahl der beanspruchbaren Verbandsräte als auch die Stimmenzahl jeweils mit begonnenen 1.000 Einwohnern proportional zunimmt. Für jede angefangene 1.000 Einwohner erhält das Verbandsmitglied 21 (bzw. jetzt 42) weitere Stimmen und die Möglichkeit, ein weiteres Verbandsmitglied zu bestimmen. Entsendet ein Verbandsmitglied die ihm nach diesem Einwohnerschlüssel rechnerisch zustehenden Verbandsräte, lassen sich jedem Verbandsmitglied gleichmäßig 21 (bzw. jetzt 42 Stimmen) zuordnen. Die Zahl der Verbandsräte entspricht dann dem Faktor, mit dem die Stimmenzahl pro angefangene 1.000 Einwohner multipliziert wird. Anders ist dies nur, wenn wie bei der Stadt Eisenach (durch die satzungsmäßige Begrenzung auf sieben Verbandsräte), der Städte

Ruhla und Wutha-Farnroda sowie zunächst der Antragstellerin zu 1) weniger Verbandsräte als rechnerisch nach der Einwohnerzahl zustehend entsendet werden dürfen. Dann sind auf jeden der Verbandsräte mehr als 21 (bzw. 42 Stimmen) zu verteilen.

Eine Verteilung der einem Verbandsrat zustehenden Stimmen auf die von einem Verbandsmitglied entsandten Verbandsräte ist erforderlich, weil die Verbandsräte sich gemäß § 28 Abs. 3 Satz 2 ThürKGG nicht gegenseitig vertreten können. Ist ein Verbandsrat und auch der nach § 28 Abs. 3 Satz 1 ThürKGG bestellte Stellvertreter eines Verbandsrates verhindert, an einer Verbandsversammlung teilzunehmen, muss zur Feststellung der Beschlussfähigkeit nach Maßgabe des § 30 Abs. 1 ThürKGG und auch der Abstimmungsergebnisse feststehen, wie viele Stimmen eines Verbandsmitgliedes nicht repräsentiert sind, weil ein Verbandsrat abwesend ist. Daraus folgt aber nicht zwingend, eine ausdrückliche Verteilungsregelung in die Verbandssatzung aufzunehmen. Auch ohne eine ausdrückliche Verteilungsregelung, die den einzelnen ein Verbandsmitglied repräsentierenden Verbandsräten einen bestimmten Anteil der einem Verbandsmitglied zustehenden Stimmen zuordnet, ist die Verbandssatzung des Antragsgegners so auszulegen, dass die einem Verbandsmitglied zustehenden Stimmen gleichmäßig auf ihre entsandten Verbandsräte verteilt werden. Dieses Verständnis liegt auch der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002 zugrunde. So regelte § 5 Abs. 2 Satz 4 2. HS der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002, dass „die Zahl der sich aus Absatz 5 ergebenden Stimmrechte (...) in gerader Zahl durch die Anzahl der Verbandsräte teilbar sein“ muss. Eine vergleichbare Bestimmung enthielt § 5 Abs. 5 Satz 4 in der Fassung der 3. Änderungssatzung vom 7. Dezember 2004 (in Kraft ab 1. Januar 2005), wonach „der Quotient aus Stimmenanzahl eines Verbandsmitgliedes und Anzahl der Verbandsräte dieses Verbandsmitgliedes (...) eine ganze Zahl ergeben“ muss. Durch diese Bestimmungen setzte der Antragsgegner die einem Verbandsmitglied zustehenden Stimmrechte in Bezug zur Zahl der Verbandsräte. Diese satzungsrechtliche Vorgabe ist nur bei einer gleichmäßigen Verteilung der Stimmen auf die Verbandsräte notwendig und sinnvoll. Unerheblich ist insoweit, dass diese Vorgabe mit Erlass der 4. Änderungssatzung vom 19. Juli 2005 mit Wirkung vom 1. August 2005 entfiel. Die Bestimmung zur Quotientenbildung schloss sich an die Regelungen über die Feststellung der zur Ermittlung der Stimmrechte maßgeblichen Einwohnerzahl an. Durch die 4. Änderungssatzung wurden diese Regelungen durch eine Verwei-

sung auf § 18 Abs. 2 Satz 2 der Verbandssatzung ersetzt. Diese Bestimmung enthält Vorgaben über die Feststellung der für die Erhebung der Verbandsumlage maßgeblichen Einwohnerzahl. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der mit der Einfügung der Verweisungsvorschrift verbundene Wegfall der Vorgabe zur Quotientenbildung sich als Redaktionsversehen darstellt oder nicht mehr notwendig war, weil sich das Teilbarkeitsproblem infolge der Erhöhung der Stimmenzahl je 1.000 Einwohner auf 42 nicht mehr stellte.

Auch die Bestimmungen des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, die das Verhältnis der Verbandsräte eines Verbandsmitgliedes untereinander regeln, sprechen für eine gleichmäßige Stimmenverteilung. Nach § 28 Abs. 1 Satz 4 ThürKGG geben die Verbandsräte ihre Stimmen nach interner Abstimmung nach dem Mehrheitsprinzip durch den gesetzlichen Vertreter des Verbandsmitgliedes einheitlich ab. Diese Bestimmung zielt ebenso wie § 30 Abs. 2 Satz 5 ThürKGG, wonach die Verbandsräte durch die Verbandsmitglieder angewiesen werden können, in erster Linie darauf ab, sicherzustellen, dass Verbandsräte als Vertreter ihrer Gebietskörperschaft die Interessen ihrer Gebietskörperschaft vertreten. Zweckverbände sind trotz ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit ein Instrument der Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften. Deshalb soll verhindert werden, dass die Zweckverbände durch eine zu eigenständige Politik über ihren eigentlichen Zweck hinaus zu einer Art eigener Gebietskörperschaft mit eingeschränktem Aufgabengebiet werden (so ausdrücklich auch die amtliche Begründung zum Bay-KomZG, LT-Drs. 5/2573, S. 27 zur bayerischen Parallelvorschrift Art. 32). Eine uneinheitliche Stimmenabgabe wäre dem Gewicht des Verbandsmitgliedes in der Verbandsversammlung abträglich. Um dies zu vermeiden, stellt das Gebot der einheitlichen Stimmenabgabe insbesondere in den Fällen, in denen eine Vorbehandlung im Entscheidungsgremium des Verbandsmitgliedes und demzufolge eine Entscheidung über eine Anweisung nach § 30 Abs. 2 Satz 5 ThürKGG nicht möglich ist, das notwendige Korrektiv dar (vgl. BayVGH, Beschluss vom 6. Juni 1988 - 4 N 88.00322 - S. 8 des amtlichen Umdrucks).

Im Rahmen dieses Regelungskonzepts ist es nicht weiterführend, die einem Verbandsmitglied zustehenden Stimmen auf die Verbandsräte ungleichmäßig zu verteilen. Ein unterschiedliches Stimmengewicht einzelner Verbandsräte eines Verbandsmitgliedes untereinander hätte bei der einheitlichen Stimmenabgabe durch den ge-

gesetzlichen Vertreter (Stimmführer) in der Verbandsversammlung keine Bedeutung im Verhältnis zu den anderen Verbandsmitgliedern. Bei der internen Abstimmung nach dem Mehrheitsprinzip gibt es keinen sachlichen Grund, der Stimmenabgabe einzelner Verbandsräte eines Verbandsmitgliedes ein größeres Gewicht zu verleihen, als anderen. Da alle Verbandsräte verpflichtet sind, gleichermaßen die Interessen des von ihnen repräsentierten Verbandsmitgliedes zu vertreten, spricht dies sogar eher für die Notwendigkeit einer gleichmäßigen Verteilung.

Soweit in § 28 Abs. 1 Satz 5 ThürKGG geregelt ist, dass bei Stimmgleichheit in der internen Abstimmung die Stimme des gesetzlichen Vertreters entscheidend ist, rechtfertigt dies keine andere Einschätzung. Vielmehr setzt diese Bestimmung ebenfalls - unausgesprochen - voraus, dass das Gewicht der von einzelnen Verbandsräten abgegebenen Stimmen in der internen Abstimmung gleich ist. Erst bei der Feststellung des Ergebnisses der internen Abstimmung, das durch den gesetzlichen Vertreter in der Verbandsversammlung gegenüber den anderen Verbandsmitgliedern vertreten werden soll, wird seiner durch die Stimmenabgabe in der internen Abstimmung dokumentierten Auffassung - nur für den Fall der Stimmgleichheit - besonderes Gewicht verliehen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Bürgermeister seine Mitgliedschaft in der Verbandsversammlung eines Zweckverbandes daraus ableitet, dass er der unmittelbar gewählte gesetzliche Vertreter einer kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft ist. Demgegenüber werden die weiteren Verbandsräte nicht unmittelbar gewählt, sondern von dem unmittelbar gewählten Entscheidungsgremium des Verbandsmitgliedes nach Maßgabe des § 30 Abs. 2 Satz 2 ThürKGG entsandt (vgl. zu dieser Differenzierung: Wachsmuth, LKV 2011, 193 - 197).

Bei der Auslegung der Bestimmungen der Verbandssatzung des Antragsgegners über die Sitz- und Stimmenverteilung im Sinne des § 17 Abs. 2 Nr. 4 ThürKGG ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass sie nur Bedeutung für das Rechtsverhältnis der Verbandsmitglieder untereinander und zum Antragsgegner - das Innenrechtsverhältnis - und nicht für die Rechtsverhältnisse des Antragsgegners gegenüber außenstehenden Dritten - das Außenrechtsverhältnis - haben (vgl. zu dieser Differenzierung Senatsbeschluss vom 8. Oktober 2007 - 4 KO 649/05 - zit. nach Juris Rn. 80 ff.). Die von den Verbandsmitgliedern in die Verbandsversammlung des Antragsgegners entsandten Verbandsräte haben seit der Gründung des Antragsgeg-

ners zum 1. Januar 2003 über einen längeren Zeitraum dokumentiert, dass die Regelungen ihrer eigenen Verbandssatzung über die Sitz- und Stimmenverteilung auf die Verbandsmitglieder ohne ausdrückliche Regelung über eine Stimmenverteilung auf die einzelnen von einem Verbandsmitglied entsandten Verbandsräte in der Weise anwendbar sind, dass die Stimmen gleichmäßig verteilt werden. Es ist anhand der Protokolle über die Verbandsversammlungen nachvollziehbar, dass jeweils zu Beginn der Sitzung zur Feststellung der Beschlussfähigkeit die Zahl der einem Verbandsmitglied zustehenden Stimmen festgehalten wurde. Des Weiteren wurden die einem Verbandsmitglied jeweils zustehenden Stimmen gleichmäßig auf die Zahl der ein Verbandsmitglied repräsentierenden Verbandsräte verteilt. Dann wurde festgestellt, wie viele Verbandsräte eines Verbandsmitgliedes erschienen waren und anknüpfend daran ermittelt, wie viele Stimmen eines Verbandsmitgliedes durch die erschienenen Verbandsräte repräsentiert wurden.

Auch ist nachvollziehbar, dass Verbandsmitglieder und die Verbandsräte einvernehmlich eine Anwendungspraxis entwickelten, um die Vorgabe des § 5 Abs. 2 Satz 4 2. HS der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002 zu erfüllen, wenn die Zahl der einem Verbandsmitglied zustehenden ergebenden Stimmrechte nicht durch die Anzahl der Verbandsräte teilbar war. So standen (und stehen) der Stadt Ruhla nach der Verbandssatzung vom 31. Dezember 2002 sechs Verbandsräte zu. Nach den hier vorliegenden Einwohnerzahlen (zum 31. Dezember 2002 6.912 Einwohner) hatte die Stadt Ruhla im Zeitpunkt der Gründung 147 (= 21 * 7) Stimmen. Dies lässt sich rechnerisch nicht gleichmäßig auf sechs Verbandsräte verteilen. Den Protokollen der Verbandsversammlung ist zu entnehmen, dass dieses Problem durch Erhöhung der Stimmenzahl um 21 Stimmen gelöst wurde. Der Stadt Ruhla wurden weitere 21 und damit insgesamt 168 Stimmen zugesprochen, die dann gleichmäßig auf die Zahl der entsandten Verbandsräte verteilt wurden. Da diese einvernehmliche Anwendung der Verbandssatzung seit der Gründung über einen längeren Zeitraum von keinem der Verbandsmitglieder gerügt wurde und die Verletzung von Rechten außenstehender Dritter bei Anwendung der das Innenrechtsverhältnis betreffenden Regelungen der Verbandssatzung ausgeschlossen ist (vgl. Senatsbeschluss vom 8. Oktober 2007 - 4 KO 649/05 - a. a. O. Rn. 81), gibt es keine Veranlassung, diese Vorgehensweise im Hinblick auf die den kommunalen Gebietskörperschaften bei der Gestaltung ihrer Beziehungen zu belassende „größtmögliche Freiheit“ (vgl. dazu Senatsurteil vom 13. April 2015 - 4 KO 758/14 - zit. nach Juris Rn. 28) zu beanstanden.

2. Die 6. Änderungssatzung zur Änderung der Verbandssatzung des Antragsgegners wurde den Anforderungen des § 19 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG entsprechend im Thüringer Staatsanzeiger wirksam bekannt gemacht. Das Landesverwaltungsamt ist seit dem 15. September 2010 wieder zuständige Aufsichtsbehörde im Sinne des § 44 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürKGG a. F. (jetzt § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürKGG). Bei dem Thüringer Staatsanzeiger handelt es sich um ein amtliches Publikationsorgan des Freistaates Thüringen, das von dem für Inneres zuständigen Ministerium herausgegeben wird (vgl. § 28 ThürGGO vom 31. August 2000, GVBl. S. 237, die seit dem 19. Juni 2015 durch die ThürGGO vom 13. Mai 2015, GVBl. S. 81 abgelöst worden ist).

3. Art. 1 Nr. 8. der 6. Änderungssatzung vom 5. August 2011 zur Verbandssatzung des Antragsgegners ist auch mit höherrangigem Recht vereinbar. § 6 Abs. 7 der Verbandssatzung in der Fassung der 6. Änderungssatzung zur Verbandssatzung verstößt nicht gegen den Grundsatz der geheimen Wahl (§ 30 Abs. 3 ThürKGG i. V. m. § 39 Abs. 2 ThürKO). Diese Bestimmung erhielt durch Art. 1 Nr. 8 der 6. Änderungssatzung zur Verbandssatzung folgenden Wortlaut:

„(7) Bei Beschlüssen und Wahlen geben mehrere Verbandsräte eines Verbandsmitgliedes ihre Stimmen nach interner Abstimmung nach dem Mehrheitsprinzip durch den gesetzlichen Vertreter des Verbandsmitgliedes (sog. Stimmführer) einheitlich ab. Bei Stimmgleichheit in der internen Abstimmung entscheidet die Stimme des gesetzlichen Vertreters.“

Vor Erlass der Änderungssatzung war (der bisherige) § 6 Abs. 8 der Verbandssatzung des Antragsgegners wie folgt formuliert:

„(8) Mehrere Verbandsräte eines Verbandsmitgliedes geben ihre Stimme nach interner Abstimmung nach dem Mehrheitsprinzip durch den gesetzlichen Vertreter des Verbandsmitgliedes einheitlich ab. Bei Stimmgleichheit der internen Abstimmung entscheidet die Stimme des gesetzlichen Vertreters.“

Die vorherige Fassung des § 6 Abs. 8 der Verbandssatzung entsprach genau dem Wortlaut von § 28 Abs. 1 Sätze 4 und 5 ThürKGG. Durch die Neufassung dieser Bestimmung (als Absatz 7) wurde lediglich inhaltlich klargestellt, dass das Gebot der einheitlichen Stimmabgabe sowohl für Beschlüsse als auch für Wahlen gilt und dass der gesetzliche Vertreter bei der Stimmabgabe für das Verbandsmitglied in der Verbandsversammlung der „Stimmführer“ (für alle Verbandsräte eines Verbandsmitgliedes) ist. Die Änderung dieser satzungsrechtlichen Vorschrift über die Pflicht einheitlicher Stimmenabgabe und die Bezeichnung des gesetzlichen Vertreters als „Stimm-

fürer“ beinhalten keine Änderung der vorherigen satzungsrechtlichen Regelung. Vielmehr haben diese Änderungen des Wortlautes erkennbar nur klarstellenden, aber keinen konstitutiven Charakter. Das in § 28 Abs. 1 Satz 4 ThürKGG gesetzlich geregelte Gebot der einheitlichen Stimmabgabe durch den gesetzlichen Vertreter gilt auch ohne ausdrückliche Benennung sowohl für Beschlüsse als auch für Wahlen i. S. d. § 30 ThürKGG. § 28 Abs. 1 ThürKGG ist allgemeinere Norm, die Regelungen über die Zusammensetzung der Verbandsversammlung und Modalitäten über die Repräsentation der Verbandsmitglieder durch ihre Verbandsräte enthält. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass das in § 28 Abs. 1 Satz 4 ThürKGG geregelte Gebot der einheitlichen Stimmenabgabe durch den gesetzlichen Vertreter nur für Beschlüsse oder für Wahlen nur bei ausdrücklicher Regelung gelten könnte.

Der Vortrag der Antragstellerinnen verdeutlicht, dass die Problematik der Vereinbarkeit des Gebotes der einheitlichen Stimmabgabe mit dem Grundsatz der geheimen Wahl nicht auf die ausdrückliche Benennung von Wahlen in § 6 Abs. 7 der Verbandssatzung, sondern auf eine nicht mit § 28 Abs. 1 Satz 4 ThürKGG vereinbare Abstimmungspraxis bei Wahlen zurückzuführen ist. Dies belegt das Protokoll über die Gründungsversammlung des Antragsgegners am 23. Januar 2003, in dem dokumentiert ist, dass zur Wahl des Verbandsvorsitzenden an alle Verbandsräte Stimmzettel ausgegeben wurden. Die Antragstellerinnen tragen vor, dass bei einer Stimmenabgabe durch die Verbandsräte eines Verbandsmitgliedes im Rahmen einer geheimen Wahl nicht kontrollierbar sei, ob diese sich dabei an das Ergebnis der vorherigen internen Abstimmung gehalten haben. Dabei verkennen die Antragstellerinnen, dass auch bei Wahlen nur der gesetzliche Vertreter die Stimme für das Verbandsmitglied gemäß § 28 Abs. 1 Satz 4 ThürKGG abgibt und die übrigen entsandten Verbandsräte nicht mit abstimmen dürfen.

Unerheblich ist, dass nicht kontrollierbar ist, ob der gesetzliche Vertreter sich bei der Stimmenabgabe zur Wahl an das Ergebnis der vorherigen internen Abstimmung gehalten hat. Zum einen liegt dies in der Natur der Sache einer geheimen Stimmenabgabe. Zum anderen ist der gesetzliche Vertreter einer kommunalen Gebietskörperschaft schon aufgrund seiner Stellung nach Maßgabe des § 31 ThürKO in der Lage, auch ohne entsprechenden Gemeinderatsbeschluss für die von ihm vertretene Gebietskörperschaft mit Verbindlichkeit gegenüber Dritten Erklärungen abzugeben. Für das Abstimmungsverhalten in der Verbandsversammlung stellt § 30 Abs. 2 Satz 6

ThürKGG dies nochmals ausdrücklich klar. Nichts anderes gilt, wenn der gesetzliche Vertreter eines Verbandsmitgliedes sich bei einer geheimen Wahl nicht an das Ergebnis der vorherigen internen Abstimmung hält.

Unbeachtlich ist auch, dass der gesetzliche Stimmführer bei der eine Wahl vorbereitenden internen Abstimmung seine Stimme offenlegen muss, um zu klären, ob Stimmgleichheit im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 5 ThürKGG besteht. Das Gebot der geheimen Wahl gilt nur für den Wahlvorgang selbst, nicht jedoch für die vorbereitende interne Abstimmung. Es gibt keinen Grund, warum die Verbandsräte, die die Interessen eines Verbandsmitgliedes in der Verbandsversammlung gemeinsam wahrnehmen sollten, untereinander die Geheimhaltung beanspruchen können sollten.

Der Wirksamkeit der Verbandssatzung steht auch nicht entgegen, dass der Verbandsvorsitzende des Antragsgegners auf der Gründungsversammlung am 23. Januar 2003 erkennbar unter Verstoß gegen §§ 28 Abs. 1 Satz 4, 30 Abs. 3 ThürKGG gewählt wurde. Da die entsandten, eigentlich nicht stimmberechtigten Verbandsräte bei der geheimen Wahl des Verbandsvorsitzenden seinerzeit nicht mit abgestimmt haben, ist zwar nicht feststellbar, ob das Gebot der einheitlichen Stimmabgabe beachtet und deshalb der Verbandsvorsitzende - nur unter Berücksichtigung der Stimmen der gesetzlichen Vertreter - tatsächlich die erforderliche Mehrheit erhalten hat. Dieser Verstoß gegen diese wahlrechtlichen Vorgaben lässt jedoch die Wirksamkeit der Bestellung des seinerzeitigen Vorstandsvorsitzenden und insbesondere seiner weiteren Amtshandlungen, zu denen neben der Erledigung der Aufgaben nach § 30 ThürKGG als gesetzlicher Vertreter die Ausfertigung von Satzungen (§ 23 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG i. V. m. § 21 Abs. 1 Satz 1 ThürKO) und die Ladung zu Verbandsversammlungen (§ 29 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG) gehört, unberührt. Der Verbandsvorsitzende ist das Organ eines Zweckverbandes (vgl. § 26 Satz 1 ThürKGG), das einen Zweckverband nach außen vertritt (§ 33 Abs. 1 Satz 1 ThürKGG). Die Vertretung im Verwaltungsrecht wird von zahlreichen Rechtsgrundsätzen geprägt. Aus öffentlicher Sicht stehen Rechtssicherheit, Vertrauensschutz, Grundrechtsschutz, Verfahrensfairness und Schutz öffentlich-rechtlicher Einrichtungen im Vordergrund (vgl. Wolf/Bachhof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Auflage 2007, § 35 Rn. 1 ff.). Mit diesen das Vertretungsrecht prägenden Grundsätzen wäre es unvereinbar, wenn ein Fehler bei der Wahl des Organwalters eines Vertretungsorgans, der zudem zu

keinem Zeitpunkt von einer der an dem Wahlvorgang beteiligten bzw. dort repräsentierten natürlichen und juristischen Personen gerügt wurde, die Wirksamkeit der Bestellung des Organwalters und seiner Amtshandlungen berühren würde. Dies verdeutlicht insbesondere die Bestimmung des § 33 Abs. 2 ThürKWG. Danach bleiben die Amtshandlungen eines Gewählten sogar dann wirksam, wenn seine Wahl aufgrund der §§ 31, 32 ThürKWG für ungültig erklärt wird. Gleichmaßen sind die Amtshandlungen eines zum Beamten Ernannten nach Maßgabe des § 8 ThürBO auch dann wirksam, wenn seine Ernennung nichtig oder zurückgenommen worden ist.

Die Antragstellerinnen haben als unterlegene Verfahrensbeteiligte nach §§ 154 Abs. 1, 159 Satz 2 VwGO die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner zu tragen.

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

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

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 Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. 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.

Prof. Dr. Schwan

Best

von Saldern

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auf 20.000 EUR festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Prof. Dr. Schwan

Best

von Saldern