

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis..... XV

Literaturverzeichnis XXIII

A. Einleitung und Gang der Untersuchung 1

I. Einleitung..... 1

II. Gang der Untersuchung 6

B. Rechtliche Grundlagen der interkommunalen Zusammenarbeit 9

I. Kooperationshoheit als Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie 9

1. Positive Kooperationshoheit 10

2. Negative Kooperationshoheit 13

3. Landesverfassungsrechtlicher Umfang der Kooperationshoheit 15

II. Landesgesetze über interkommunale Zusammenarbeit 15

III. „Typenzwang“ durch Kooperationsgesetze 18

IV. Möglichkeit der Kooperation in privatrechtlicher Form 21

V. Zusammenfassung..... 25

C. Öffentlich-rechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit 26

I. Kommunale Arbeitsgemeinschaft..... 26

II. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung/Zweckvereinbarung 28

III. Kommunale Zweckverbände 33

IV. Kommunale Anstalt/Gemeinsames Kommunalunternehmen 34

V. Zusammenarbeit auf sondergesetzlicher Grundlage 35

1. Stadt-Umland-Verbände 35

2. Höhere Kommunalverbände..... 36

3. Sparkassenzweckverbände 38

4. Planungsverbände nach dem Baugesetzbuch 39

| | |
|---|-----------|
| 5. Wasser- und Bodenverbände | 40 |
| 6. Schulverbände..... | 41 |
| VI. Zusammenfassung..... | 42 |
| D. Rechtsnatur des Zweckverbandes | 43 |
| I. Körperschaft des öffentlichen Rechts..... | 43 |
| II. Zweckverband als Gemeindeverband?..... | 45 |
| III. Dienstherrenfähigkeit des kommunalen Zweckverbandes | 50 |
| IV. Zweckverbandsregister..... | 52 |
| V. Zusammenfassung..... | 53 |
| E. Bildung des Zweckverbandes | 54 |
| I. Arten der kommunalen Zweckverbände | 54 |
| 1. Freiverband | 54 |
| a. Vereinbarung einer Zweckverbandssatzung..... | 55 |
| b. Aufsichtsbehördliche Genehmigung | 56 |
| c. Bekanntmachung von Zweckverbandssatzung und aufsichtlicher Genehmigung | 64 |
| d. Zweckverbandsbildung in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein..... | 66 |
| e. Zweckverbandsbildung in Rheinland-Pfalz..... | 69 |
| 2. Pflichtverband..... | 71 |
| a. Verfahren für die Bildung eines Pflichtverbandes..... | 72 |
| b. Materielle Anforderungen: „Zwingende Gründe des Allgemeinwohls“..... | 73 |
| c. Vereinbarkeit der Vorschriften zur Pflichtverbands- bildung mit dem Grundgesetz | 74 |
| d. Pflichtverbandsbildung als „ultima ratio“ | 79 |
| 3. Gesetzlicher Zweckverband..... | 79 |
| II. Aufgaben kommunaler Zweckverbände | 82 |
| 1. Bestimmtheitserfordernis..... | 82 |
| a. Zweckverband mit mehreren Aufgaben | 83 |
| b. Zweckverband ohne Aufgaben..... | 84 |
| c. Sachliche und örtliche Beschränkung auf Teilbereiche.... | 85 |

| | |
|---|------------|
| d. Übertragung unterschiedlicher Aufgaben durch die Zweckverbandsmitglieder | 87 |
| e. Konkurrierende Zuständigkeit von Zweckverband und Zweckverbandsmitgliedern | 87 |
| 2. Aufgabenerweiterung | 89 |
| 3. Rechtsfolgen der Zweckverbandsbildung: Aufgabenübergang und Haftung..... | 92 |
| a. Aufgabenübergang | 92 |
| b. Haftungsregime | 97 |
| 4. Der potenzielle Kreis von Aufgaben des Zweckverbandes | 100 |
| a. Keine privaten Geschäfte | 100 |
| b. Einheitlicher Träger..... | 101 |
| c. Organleihe | 101 |
| d. Kommunale Aufgaben | 102 |
| 5. Grenzen der Aufgabenübertragung..... | 104 |
| a. Keine Erhebung von Steuern..... | 105 |
| b. Übertragungsverbot: Keine Polizei in Bayern..... | 105 |
| c. Übertragungsverbote aus gesetzlichen Regelungen | 106 |
| d. Keine Wahrnehmung von Existenzaufgaben | 107 |
| e. Keine Übertragung aller Zweckaufgaben..... | 108 |
| 6. Aufgaben des Pflichtverbandes | 109 |
| 7. Zusammenfassung | 110 |
| III. Zweckverbände über Landesgrenzen..... | 110 |
| IV. Zusammenfassung..... | 112 |
| F. Fehlgeschlagene Zweckverbandsgründung | 114 |
| I. Hintergründe der Problematik der fehlgeschlagenen Zweckverbandsgründung | 114 |
| II. Heilungsgesetze der Länder | 116 |
| III. Der Vor-Verband | 119 |
| IV. Zusammenfassung..... | 120 |
| G. Mitglieder des Zweckverbandes | 122 |
| I. Mitgliedschaft im Zweckverband | 122 |

| | |
|--|-----|
| 1. Öffentlich-rechtliche Zweckverbandsmitglieder | 122 |
| a. Kommunale Zweckverbandsmitglieder..... | 122 |
| b. Juristische Personen des öffentlichen Rechts | 124 |
| c. Zweckverband als Mitglied eines Zweckverbandes | 126 |
| d. Zweckverbandsmitgliedschaft des Bundes und der Länder..... | 127 |
| e. Beschränkungen betreffend die öffentlich-rechtlichen Zweckverbandsmitglieder | 128 |
| 2. Natürliche Personen und privatrechtlich organisierte Mitglieder | 129 |
| a. Voraussetzungen für die Mitgliedschaft Privater | 129 |
| b. Förderung bei der Erfüllung der Verbandsaufgabe | 130 |
| c. Kein Entgegenstehen von Gründen des öffentlichen Wohls..... | 132 |
| d. Mitwirkungsverbote privater Zweckverbandsmitglieder.. | 136 |
| e. Beteiligung privater bei der Wahrnehmung von sogenannten Hoheitsaufgaben | 137 |
| f. Wohnsitz/Sitz eines privaten Zweckverbandsmitgliedes . | 139 |
| g. Staatsangehörigkeit natürlicher Personen..... | 139 |
| h. Sonderweg: Anforderungen an die Beteiligung von Privaten in Sachsen-Anhalt | 140 |
| i. Vergaberecht im Rahmen der Auswahl von privaten Zweckverbandsmitgliedern | 142 |
| j. Mangel demokratischer Legitimation..... | 144 |
| k. Chancen und Risiken der Beteiligung Privater an einem Zweckverband | 145 |
| 3. Erwerb der Mitgliedschaft | 146 |
| a. Beitritt zum Zweckverband | 146 |
| b. Mitgliedschaft durch Rechtsnachfolge | 147 |
| c. Pflichtanschluss | 148 |
| d. Befristete Mitgliedschaft | 149 |
| II. Ausscheiden aus dem Zweckverband..... | 150 |
| 1. Freiwilliges Ausscheiden aus dem Zweckverband | 150 |
| a. Freiwilliges Ausscheiden im Einvernehmen | 151 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| b. | Kündigung der Mitgliedschaft/Austritt aus dem Zweckverband | 152 |
| c. | Ausscheiden beziehungsweise Austritt bei Rechtsnachfolge | 157 |
| d. | Austritt respektive Kündigung bei Zusammenschluss und Eingliederung | 158 |
| e. | Rechtsfolgen des Ausscheidens..... | 159 |
| f. | Ausscheiden aus dem Pflichtverband..... | 160 |
| 2. | Erzwungenes Ausscheiden: Der Ausschluss | 161 |
| a. | Rechtlicher Rahmen der Kooperationsgesetze der Länder | 161 |
| b. | Möglichkeit des Ausschlusses bei fehlender ausdrücklicher Regelung | 162 |
| c. | Rechtsnatur des Ausschlusses | 163 |
| d. | Vorliegen eines wichtigen Grundes | 163 |
| e. | Genehmigung des Ausschlusses..... | 164 |
| f. | Ausschluss für den Fall der Rechtsnachfolge..... | 165 |
| g. | Rechtsfolgen des Ausschlusses | 166 |
| III. | Dispute im kommunalen Zweckverband | 166 |
| 1. | Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz..... | 166 |
| 2. | Schiedsverfahren | 168 |
| IV. | Zusammenfassung..... | 170 |
| H. | Verfassung des Zweckverbandes | 172 |
| I. | Zweckverbandssatzung | 172 |
| 1. | Notwendiger Regelungsinhalt der Zweckverbandssatzung | 173 |
| a. | Regelungen der Landesgesetze | 173 |
| b. | Hintergrund und Rechtsfolgen des Fehlens verpflichtender Regelungsinhalte | 174 |
| c. | Soll-Vorschriften..... | 175 |
| 2. | Fakultativer Regelungsinhalt der Zweckverbandssatzung..... | 176 |
| a. | Formulierungen der Landesgesetze zum fakultativen Satzungsinhalt | 176 |
| b. | Auslegung von fakultativen Regelungsaspekten als Soll-Regelungen..... | 179 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| c. | Gestaltungsempfehlung | 180 |
| d. | Genehmigung der Aufsicht bei fakultativ zu regelnden Aspekten..... | 181 |
| 3. | Änderung der Zweckverbandssatzung | 181 |
| a. | Zuständigkeit für Satzungsänderungen | 182 |
| b. | Mehrheiten für eine Satzungsänderung | 182 |
| c. | Bezugsgröße der jeweils notwendigen Mehrheit..... | 185 |
| d. | Zustimmungserfordernisse | 186 |
| e. | Inhaltliche Schranken für die Änderung der Zweckverbandssatzung | 189 |
| f. | Anspruch auf Satzungsänderung in Thüringen..... | 190 |
| g. | Beteiligung der Aufsichtsbehörde | 191 |
| h. | Bekanntmachung der Änderung der Zweckverbandssatzung..... | 193 |
| II. | Anwendung des Kommunalverfassungsrechts..... | 194 |
| 1. | Umsetzung der Verweisung in das Kommunalverfassungsrecht..... | 194 |
| 2. | „Entsprechende“ versus „sinngemäße“ Anwendung | 196 |
| III. | Zusammenfassung..... | 197 |
| I. | Organe des Zweckverbandes..... | 199 |
| I. | Zweckverbandsversammlung..... | 199 |
| 1. | Aufgaben der Zweckverbandsversammlung..... | 200 |
| 2. | Zusammensetzung der Zweckverbandsversammlung..... | 201 |
| a. | Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts in der Verbandsversammlung | 202 |
| b. | Vertretung kommunaler Mitglieder durch Hauptverwaltungsbeamte | 203 |
| c. | Wahlzeit..... | 204 |
| d. | Abbildung politischer Mehrheitsverhältnisse | 205 |
| e. | „Bildung der Verbandsversammlung in besonderen Fällen“ – § 15a GkG NRW | 206 |
| 3. | Vertreter in der Zweckverbandsversammlung: Ehrenamt | 208 |
| 4. | Beschlussfassung | 209 |

| | Inhalt |
|--|--------|
| 5. Öffentlichkeit der Sitzung..... | 212 |
| 6. Einheitlichkeit der Stimmabgabe..... | 213 |
| a. Stimmführerschaft in der Zweckverbandsversammlung... | 214 |
| b. Ausschluss der geheimen Abstimmung | 215 |
| c. Verstoß gegen Einheitlichkeit der Stimmabgabe | 215 |
| 7. Weisungsrecht | 216 |
| a. Regelungen zum Weisungsrecht in den Kooperations- gesetzen | 217 |
| b. Einschränkung des Weisungsrechts | 219 |
| c. Rechtsfolgen eines weisungswidrigen Abstimmungs- verhaltens | 222 |
| 8. Berichts- und Informationspflichten..... | 223 |
| 9. Abberufung..... | 224 |
| 10. Sprengelversammlung | 225 |
| II. Verbandsvorsteher | 227 |
| 1. Begriffliche Unterschiede..... | 227 |
| 2. Wahl beziehungsweise Bestimmung | 228 |
| a. Hauptverwaltungsbeamte als Verbandsvorsteher..... | 229 |
| b. Stellvertretung des Verbandsvorstehers | 230 |
| c. Rotationsprinzip hinsichtlich des Amtes des Verbands- vorstehers | 231 |
| 3. Amtszeit/Wahlzeit | 232 |
| 4. Ehrenamtliche Tätigkeit versus hauptamtliche Tätigkeit | 233 |
| a. Ehrenamtliche Verbandsleitung | 234 |
| b. Hauptamtliche Verbandsleitung | 235 |
| c. Status des hauptamtlichen Verbandsvorstehers..... | 237 |
| d. Fehlende Regelungen zur hauptamtlichen Verbands- leitung in Hessen | 238 |
| e. Sachsen-Anhalt: Hauptamtliche Tätigkeit als Regelfall.... | 239 |
| 5. Aufgaben des Verbandsvorstehers | 241 |
| 6. Verpflichtungserklärungen für den Zweckverband: Schriftformerfordernis | 244 |
| 7. Vertretungsmacht des Verbandsvorstehers im Außen- verhältnis | 248 |
| | XIII |

| | |
|--|------------|
| 8. Verwaltungsführung | 251 |
| 9. Abberufung | 252 |
| III. Weitere Organe beziehungsweise Gremien..... | 254 |
| 1. Verwaltungsrat, Verbandsausschuss und Hauptausschuss | 254 |
| 2. Beschließende und beratende Ausschüsse | 255 |
| 3. Hauptamtlicher Geschäftsführer des Zweckverbandes | 256 |
| IV. Zusammenfassung..... | 258 |
| J. Finanzierung des Zweckverbandes..... | 260 |
| I. Gebühren und Beiträge..... | 260 |
| II. Verbandsumlage..... | 262 |
| III. Sonstige Finanzierungsmöglichkeiten..... | 267 |
| IV. Zusammenfassung..... | 268 |
| K. Auflösung des Zweckverbandes | 269 |
| I. Auflösung des Freiverbandes | 269 |
| 1. Gründe für eine Zweckverbandsauflösung | 269 |
| 2. Durchführung der Zweckverbandsauflösung..... | 271 |
| II. Auflösung eines Pflichtverbandes..... | 274 |
| III. Rechtsfolgen der Auflösung des Zweckverbandes..... | 277 |
| IV. Zusammenschluss und Eingliederung | 280 |
| 1. Zusammenschluss | 281 |
| 2. Eingliederung..... | 283 |
| V. Rechtsformwechsel | 285 |
| VI. Zusammenfassung..... | 288 |
| L. Aufsicht über die kommunalen Zweckverbände..... | 290 |
| I. Rechts- oder Fachaufsicht | 290 |
| II. Zuständige Rechtsaufsichtsbehörde | 291 |
| III. Fachaufsicht | 293 |
| IV. Rechtsschutz für Aufsichtsmaßnahmen | 293 |
| V. Zusammenfassung..... | 294 |
| M. Zusammenfassung der Ergebnisse..... | 295 |