

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

Inhalt

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 Pflichtverbandsbildung 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

Inhalt

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

Inhalt

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 Zweckverbands- satzung.....	193
II. Anwendung des Kommunalverfassungsrechts.....	194
1. Umsetzung der Verweisung in das Kommunal- verfassungsrecht.....	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 Haupt- verwaltungsbeamte	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

Inhalt

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