

RECHTSWISSENSCHAFTEN
UND VERWALTUNG **Kommentar**

Pautsch/Schenek/Zimmermann

Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ)

Baden-Württemberg

Kohlhammer

Kohlhammer

Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ)

Baden-Württemberg

von

Prof. Dr. Arne Pautsch

Inhaber der Professur für Öffentliches Recht und
Kommunalwissenschaften an der Hochschule Ludwigsburg

Kai-Markus Schenek

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
iuscomm Rechtsanwälte –
Schenek und Zimmermann PartnerG mbB, Stuttgart

Achim Zimmermann

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht und
Fachanwalt für Arbeitsrecht, iuscomm Rechtsanwälte –
Schenek und Zimmermann PartnerG mbB, Stuttgart

Verlag W. Kohlhammer

Es haben im Kommentar bearbeitet

Prof. Dr. Arne Pautsch: §§ 18–20, §§ 25–27a, §§ 28–34 GKZ
Kai-Markus Schenek: §§ 1–11 GKZ
Achim Zimmermann: §§ 12–17, §§ 21–24 GKZ

1. Auflage 2018

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-031426-9

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-031427-6

epub: ISBN 978-3-17-031428-3

mobi: ISBN 978-3-17-031429-0

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort

Kommunale Zusammenarbeit – heute zumeist unter der Chiffre „IKZ“ (für: Interkommunale Zusammenarbeit) firmierend – hat auch und gerade in Baden-Württemberg eine lange Tradition. Zweckverbände und sonstige Formen öffentlich-rechtlicher Zusammenarbeit können geradezu als prägend für eine gelebte Partnerschaft unter den Kommunen des Landes gelten. Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Baden-Württemberg (GKZ) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.9.1974 (GBl. 1974, 408, ber. 1975 S. 460, ber. 1976 S. 408), zuletzt mehrfach geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (GBl. S. 1147, 1149), bildet seither die Grundlage für eine rechtssichere und zugleich flexibel handhabbare Zusammenarbeit auf allen kommunalen Ebenen. Die genannte letzte Novelle hat dem Recht der kommunalen Zusammenarbeit durch einige wesentliche Änderungen einen neuen Anstrich gegeben, was insbesondere in Gestalt der Gemeinsamen selbstständigen Kommunalanstalt seinen Ausdruck findet.

Diese und andere Neuerungen geben den Verfassern Anlass zu dieser grundlegenden und praxisorientierten (Neu-)Kommentierung. Sie soll ein verlässlicher Begleiter vor allem für die in der Praxis der kommunalen Kooperation auftretenden Rechtsfragen sein und hierfür anwendungsbezogene Lösungen aufzeigen. Nicht zuletzt die beigefügten Muster zu Rechtstexten mögen diesem Desiderat der kommunalen Praxis Rechnung tragen. Das Manuskript wurde im März 2018 abgeschlossen; relevante Rechtsprechung und Literatur sind bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt.

Alle Autoren verfügen über einschlägige Erfahrungen mit der vielschichtigen Materie der kommunalen Zusammenarbeit in Praxis und Wissenschaft. Gleichwohl ist gerade die Erstauflage eines Kommentars auf den kritischen Blick seiner Leserschaft angewiesen. Anregungen und Kritik, die das Werk betreffen, sind daher willkommen und können direkt an die Autoren gerichtet werden: pautsch@hs-ludwigsburg.de oder schenek@iuscomm.de oder zimmermann@iuscomm.de.

Ludwigsburg/Stuttgart, im März 2018
Prof. Dr. Arne Pautsch, Ludwigsburg
RA Kai-Markus Schenek, Stuttgart
RA Achim Zimmermann, Stuttgart

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Literaturverzeichnis	XI
A. Einführung	1
B. Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) – Gesetzestext	4
C. Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) – Kommentierung	18
Erster Teil Allgemeine Vorschriften (§ 1)	18
Zweiter Teil Zweckverband (§§ 2–24)	24
1. Abschnitt Grundlagen des Zweckverbands (§§ 2–5)	24
2. Abschnitt Bildung des Zweckverbands (§§ 6–11)	43
3. Abschnitt Verfassung und Verwaltung des Zweckverbands (§§ 12–20)	69
4. Abschnitt Vereinigung und Eingliederung von Zweckverbänden (§§ 20a–20d)	113
5. Abschnitt Änderung der Verbandssatzung und Auflösung des Zweckverbands (§§ 21–24)	116
Dritter Teil Gemeinsame selbstständige Kommunalanstalten (§§ 24a, 24b)	125
Vierter Teil Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§§ 25–27a)	131
Fünfter Teil Aufsicht (§ 28)	146
Sechster Teil Anwendung in Sonderfällen (§§ 29–31)	151
Siebter Teil Übergangs- und Schlußbestimmungen (§§ 32–34)	155
D. Anhang	157
I. Runderlass des Innenministeriums zum Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (RdErl.-GKZ)	157
II. Mustertexte	167
1. Zweckverbandssatzung	167
2. Anstaltssatzung	174
Stichwortverzeichnis	181

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Ansicht
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AGGVG	Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
AGVwGO	Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung (Baden-Württemberg)
AktG	Aktiengesetz
Alt.	Alternative
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
Bay.	Bayern (Länderkürzel)
BayKommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG Bayern)
ber.	bereinigt
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bbg	Brandenburg (Länderkürzel)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg (Länderkürzel)
BWVBl	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (Zeitschrift, 1956-1973)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO GemO	Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung (Baden-Württemberg)
DVO LKrO	Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Landkreisordnung (Baden-Württemberg)
EGZPO	Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung
EigBG	Eigenbetriebsgesetz (Baden-Württemberg)
EigBVO	Eigenbetriebsverordnung (Baden-Württemberg)
Erl.	Erläuterung(en)
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
ff.	folgend(e)
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt
GBL	Gesetzblatt
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung (Baden-Württemberg)
GemO	Gemeindeordnung (Baden-Württemberg)
GemPrO	Gemeindeprüfungsordnung (Baden-Württemberg)

Abkürzungsverzeichnis

GG	Grundgesetz
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (Baden-Württemberg)
GKV	Gesetz über den kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hess.	Hessen (Länderkürzel)
Hs.	Halbsatz
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
juris	Juristisches Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland
KAG	Kommunalabgabengesetz (Baden-Württemberg)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau, Anstalt des öffentlichen Rechts
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KVBW	Kommunaler Versorgungsverband Baden-Württemberg
LBG	Landesbeamtengesetz (Baden-Württemberg)
LKRö	Landkreisordnung (Baden-Württemberg)
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LV	Landesverfassung (Baden-Württemberg)
LVG	Landesverwaltungsgesetz (Baden-Württemberg)
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Landesverfassungsgericht (Entscheidungssammlung)
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz (Baden-Württemberg)
m. a. W.	mit anderen Worten
MV	Mecklenburg-Vorpommern (Länderkürzel)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen (Länderkürzel)
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
NVerbG	Nachbarschaftsverbandsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungsreport (Zeitschrift)
NW	Nordrhein-Westfalen (Länderkürzel)
o. ä.	oder ähnlich
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
passim.	verstreut
PBefG	Personenbeförderungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

RdErl.	Runderlass
RdErl.-GKZ	Runderlass des Innenministeriums zum Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (Baden-Württemberg)
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
s.	siehe
SchG	Schulgesetz für Baden-Württemberg
s. o.	siehe oben
SpG	Sparkassengesetz für Baden-Württemberg
StOGVO	Stellenobergrenzenverordnung (Baden-Württemberg)
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
UmwG	Umwandlungsgesetz
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
v. H.	vom Hundert
VRspr	Verwaltungsrechtsprechung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WG	Wassergesetz (Baden-Württemberg)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozessordnung

Hinweis: Paragraphen ohne Gesetzesangabe sind solche des GKZ.

Literaturverzeichnis

- Ade/Pautsch*, Gemeindeordnung Baden-Württemberg, Kommentar, in: Ade/Pautsch/Faiß/Stehle/Waibel (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg/Praxis der Kommunalverfassung, Loseblatt, Wiesbaden, Stand: Ergänzungslieferung August 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, PdK BW-GemO)
- Aker/Hafner/Notheis*, Gemeindeordnung – Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, 1. Auflage 2013 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Aker/Hafner/Notheis)
- Aker/Zinell*, Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Baden-Württemberg, Kurzkomentar, 1. Auflage 2017
- Battis*, Bundesbeamtengesetz (BBG), Kommentar, 5. Auflage 2017
- Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1. Auflage 1984
- Engel/Heilshorn*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 10. Auflage 2015
- Fehling/Kastner/Störmer*, Verwaltungsrecht, VwVfG – VwGO – Nebengesetze, Kommentar, 4. Auflage, Baden-Baden 2016 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Fehling/Kastner/Störmer, Hk-VerwR)
- Frey/Huber*, Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit im Rahmen der (Teil-)Flächennutzungsplanung Windkraft und ihre Anwendung in der Praxis, VBlBW 2014, S. 252 ff.
- Gössl/Reif*, Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg, Kommentar, Loseblatt, Wiesbaden, Stand: Ergänzungslieferung Januar 2016 (zitiert: *Gössl/Reif*, KAG)
- Horn*, Moderne Medien in Ratssitzung und Gerichtsverhandlung, ZJS 3/2012, S. 340 ff.
- Hömig/Wolff*, Grundgesetz (GG), Kommentar, 11. Auflage 2016
- Jäde/Dirnberger*, Baugesetzbuch/Baunutzungsverordnung, Kommentar, 8. Auflage 2017
- Kunze/Hekking*, Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart 1981 (zitiert: *Kunze/Hekking*, GKZ)
- Kunze/Bronner/Katz*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, Loseblatt, Stuttgart, Stand: Ergänzungslieferung Februar 2017 (zitiert: *Kunze/Bronner/Katz*)
- Lange*, Kommunalrecht, Tübingen 2013
- Müller-Wrede*, GWB Vergaberecht, Kommentar, 1. Auflage 2016 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Müller-Wrede, GWB Vergaberecht)
- Palandt*, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 76. Auflage 2017 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Palandt, BGB)
- Pautsch/Hoffmann*, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar, 1. Auflage 2016 (zitiert: *Bearbeiter*, in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG)
- Quacke/Schmid/Menke/Rehak/Wahl/Vinke/Blazek/Schaffarzik/Trommer*, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Kommentar, Loseblatt, Berlin, Stand: Ergänzungslieferung 2017 (zitiert: *Quacke/Schmid*)
- Schmidt*, Kommunale Kooperation – Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts, 2005
- Schmidt*, Das Mitverwaltungsmodell, 2016
- Schober*, Strukturen interkommunaler Zusammenarbeit, VBlBW 2015, S. 97 ff.
- Schütz*, Shared Services: Kooperative kommunale Aufgabenerfüllung, 2012
- Stern*, Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, VerwArch. 49 (1958), S. 106 ff.
- Trumpp*, Landkreisordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, 6. Auflage 2014
- Waibel*, Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Baden-Württemberg, Kommentar, in: Ade/Pautsch/Faiß/Stehle/Waibel (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg/Praxis der Kommunalverfassung, Loseblatt, Wiesbaden, Stand: Ergänzungslieferung September 2009 (zitiert: *Waibel*, PdK BW-GKZ)

Literaturverzeichnis

Waibel, Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 5. Auflage 2007

Ziche/Wehnert, Zweckverbandsorgane im Fokus, Publicus 12/2011, S. 16 ff.

Ziekow, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar, 3 Auflage 2013

Zimmermann/Burkhardt, Landesbeamtengesetz Baden-Württemberg (LBG BW), Kommentar, 1. Auflage 2016

A. Einführung

Die kommunale Zusammenarbeit, deren Herzstück das Zweckverbandsrecht ist, kann in Baden-Württemberg auf eine lange Tradition zurückblicken. So wurde bereits im Jahre 1963 mit dem Zweckverbandsgesetz das Recht der Zweckverbände einer einheitlichen Regelung zugeführt. Mit dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ), das dieser Kommentierung zugrunde liegt, ist im Jahre 1974 die Möglichkeit der Kommunen, interkommunal zusammenzuarbeiten, noch vergrößert worden. In seinen Kernbausteinen, dem Zweckverband und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, ist es seit Inkrafttreten 1974 trotz mehrerer Änderungen unverändert geblieben.

Die Novelle vom 15.12.2015 bietet nun Anlass zu einer Neukomentierung, hat sie doch einige maßgebliche Änderungen mit sich gebracht, von denen die augenfälligste die Einführung der Möglichkeit ist, auch in Form Gemeinsamer selbstständiger Kommunalanstalten interkommunal zu kooperieren (§§ 24a, 24b GKZ).

Dass die interkommunale Zusammenarbeit ein wesentlicher Pfeiler in der kommunalen Aufgabenwahrnehmung darstellt, zeigt die Existenz von derzeit rund 600 Zweckverbänden in Baden-Württemberg, in denen sich Kommunen und andere Beteiligte zusammengefunden haben, um in einer eigenständigen rechtlichen Organisationsform gemeinsam Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen.¹ Hinzu tritt eine Vielzahl öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen, mit denen Kommunen in der Rechtsform des öffentlich-rechtlichen Vertrages (§§ 54 ff. LVwVfG) zusammenwirken, um etwa Leistungen der Daseinsvorsorge (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Straßenreinigung oder ÖPNV) gemeinschaftlich zu erbringen oder aber im Rahmen von Personalgestellungsvereinbarungen (sog. Personalleihe) an der Verwaltungskraft größerer Gemeinden – etwa benachbarter Großer Kreisstädte – zu partizipieren. Für alle diese Arten der Zusammenarbeit zwischen Kommunen – ggf. unter Beteiligung weiterer Beteiligter, soweit dies, wie etwa beim Zweckverband, rechtlich zulässig ist – bildet das GKZ den notwendigen Rechtsrahmen.

Interkommunales Handeln findet seinen Ausdruck in rechtlicher Hinsicht aber nicht nur in den einfachgesetzlichen Bestimmungen des GKZ selbst. Es ist vielmehr verfassungsrechtlich durch die Garantie kommunaler Selbstverwaltung in Art 28 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1, 2 LV determiniert. Als Ausdruck kommunaler Eigenverantwortlichkeit ist den Gemeinden – und auch den Gemeindeverbänden – die Organisationshoheit zugesichert als das Recht zur Organisation der eigenen Verwaltung, zur Einrichtung der Behörden und zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen für ihre Einwohner.² Wie das BVerfG in seiner Rechtsprechung betont, zählt zu den Ausprägungen der Organisationshoheit – gleichsam zu verstehen als deren wichtige Untergewährleistung – die Kooperationshoheit.³ Sie beinhaltet in ihrem Kern das Recht der Gemeinde

1 Vgl. *Schober*, VBIBW 2015, S. 97 (101).

2 BVerfGE 91, 236; 119, 362 (373); *Wolff*, in: Hömig/Wolff, GG, Art. 28 Rn. 13.

3 BVerfGE 119, 362; vgl. auch *Aker/Zinell*, GKZ, S. 13; *Schober*, VBIBW 2015, S. 97; *Wolff*, in: Hömig/Wolff, GG, Art. 28 Rn. 13.

A Einführung

bzw. auch des Gemeindeverbands, für einzelne Aufgaben zusammen mit anderen Verwaltungsträgern gemeinsame Handlungsinstrumente zu schaffen.⁴

Die Beweggründe für interkommunale Zusammenarbeit sind vielfältig, wobei vor allem die Wirtschaftlichkeit kommunaler Leistungserbringung und das Erzielen von Synergieeffekten zweifellos im Vordergrund steht.⁵ Es sind zum einen die Flexibilität der Rechtsformen, die das GKZ für kommunale Kooperation – gerade in Abgrenzung zur Verwaltungsgemeinschaft nach den §§ 59 ff. GemO – zur Seite stellt, und zum anderen die Rechtsverbindlichkeit, welche die „festen“ Rechtsformen des GKZ mit sich bringen, die die interkommunale Zusammenarbeit zu einer attraktiven und zeitgemäßen Form der Verwaltungskooperation machen. Demgegenüber wäre es verfehlt, interkommunale Zusammenarbeit als „Allheilmittel“ zu verstehen, um gegenwärtigen Herausforderungen wie einem gestiegenen Kostendruck, den Auswirkungen des demographischen Wandels oder – in besonders deutlicher Weise – den Erfordernissen der Digitalisierung zu begegnen. Sie ist aber ein geeigneter Ansatz, auch komplexe Aufgaben gerade (aber nicht nur) im ländlichen Raum effektiv und effizient zu erledigen.⁶

Mit Blick auf die Gewährleistungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie muss deutlich betont werden, dass interkommunale Zusammenarbeit nicht zu deren Schwächung führt, auch wenn die gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung es bedingt, dass eigene gemeindliche Hoheitsrechte aufgegeben bzw. an eine andere Körperschaft übertragen werden.⁷ Im Lichte der Kooperationshoheit (s. o.) betrachtet, ist interkommunale Zusammenarbeit vielmehr Ausdruck dessen, dass gerade kleinere Gemeinden sich durch Konzentration auf ihre wesentlichen Kernaufgaben dauerhaft ihre Existenz sichern, indem sie komplexere Aufgaben zur Erfüllung oder Durchführung übertragen oder im Rahmen eines Zweckverbandes oder einer gemeinsamen selbstständigen Kommunalanstalt gemeinsam mit anderen kommunalen Partnern erbringen. Die Besorgnis, interkommunale Zusammenarbeit stelle nur den ersten Schritt für Eingemeindungen dar, ist freilich unbegründet.⁸ Eher dient eine wirkungsvolle Kooperation zwischen kommunalen Partnern dazu, kommunale Zwangszusammenschlüsse zu verhindern.⁹

Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit war in der Vergangenheit durch europarechtliche Vorgaben tendenziell eher beeinträchtigt, wobei namentlich das Vergaberecht und das EU-Beihilferecht zu erwähnen sind.¹⁰ Hier haben sich in jüngster Zeit gerade mit Blick auf das Vergaberecht Neuerungen ergeben, die der interkommunalen Zusammenarbeit eher förderlich sind.¹¹ Daneben hat auch die steuerliche Behandlung kommunaler Kooperation immer wieder zu Schwierigkeiten in der Praxis geführt.

4 BVerfGE 119, 362; BVerfG, DÖV 1987, 342; BVerwGE 122, 355; 140, 250; BbgVerfG, LVerfGE 7, 85; MVLVerfG, LVerfGE 10, 323 f.; OVG Münster, OVG 53, 184.

5 Vgl. Aker/Zinell, GKZ, S. 13.

6 Vgl. Aker/Zinell, GKZ, S. 13 f.

7 So zutreffend auch Aker/Zinell, GKZ, S. 15.

8 Ebenso Aker/Zinell, GKZ, S. 15.

9 Aker/Zinell, GKZ, S. 15.

10 Aker/Zinell, GKZ, S. 14.

11 Aker/Zinell, GKZ, S. 14, sowie die Kommentierung zu § 1.

Alles in allem ist jedoch festzuhalten, dass interkommunale Zusammenarbeit ein probates Instrument ist, um Synergien durch gemeinsame Erfüllung von Verwaltungsaufgaben zwischen kommunalen Verwaltungsträgern zu erzielen (auch unter Berücksichtigung des sog. Shared Service-Ansatzes¹², der auf die Schaffung kommunaler Dienstleistungspartnerschaften zielt). Vorteilhaft dabei ist, dass grundsätzlich alle Aufgaben des lokalen Wirkungskreises (vgl. § 2 GemO bzw. § 2 LKrO) Gegenstand interkommunaler Zusammenarbeit sein können, d. h. insbesondere auch Weisungsaufgaben. Damit erschließt sich ein weites Betätigungsfeld für zwischen- und übergemeindliche Kooperationen.

Mit dem am 27.10.2015 vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der interkommunalen Zusammenarbeit, das als Änderungs-gesetz unter anderem zum GKZ am 15.12.2015 vom Landtag beschlossen wurde,¹³ liegt ein den aktuellen Anforderungen entsprechendes und den Herausforderungen gemeinschaftlichen kommunalen Handelns angepasstes Recht der interkommunalen Zusammenarbeit vor. Es soll auf diesem neuesten Stand nachfolgend den Bedürfnissen der Praxis entsprechend erläutert werden. An entsprechender Stelle ausdrücklich in Bezug genommen und überdies im Anhang abgedruckt ist der wegen seiner für die Auslegung des GKZ nach wie vor bedeutsame Runderlass des Innenministeriums zum Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (RdErl.-GKZ), der allerdings außer Kraft getreten ist.

¹² Umfassend dazu *Schütz*, Shared Services: Kooperative kommunale Aufgabenerfüllung, passim.

¹³ GBl. S. 1147.

B. Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) – Gesetzestext

Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ)

in der Fassung vom 16. September 1974 (GBl. 1974, 408, ber. 1975 S. 460, ber. 1976 S. 408), zuletzt mehrfach geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (GBl. S. 1147, 1149)

Erster Teil Allgemeine Vorschriften

§ 1 Rechtsformen und Grundsätze kommunaler Zusammenarbeit

Gemeinden und Landkreise können zur kommunalen Zusammenarbeit Zweckverbände und gemeinsame selbstständige Kommunalanstalten bilden sowie öffentlich-rechtliche Vereinbarungen schließen, um bestimmte Aufgaben, zu deren Erledigung sie berechtigt oder verpflichtet sind, für alle oder einzelne gemeinsam zu erfüllen. Zur gemeinsamen Durchführung bestimmter Aufgaben können sie gemeinsame Dienststellen bilden. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn durch Gesetz die gemeinsame Erfüllung oder Durchführung der Aufgaben ausgeschlossen oder hierfür eine besondere Rechtsform vorgeschrieben ist.

Zweiter Teil Zweckverband

1. Abschnitt Grundlagen des Zweckverbands

§ 2 Verbandsmitglieder

(1) Gemeinden und Landkreise können sich zu einem Zweckverband zusammenschließen (Freiverband) oder zur Erfüllung von Pflichtaufgaben zusammengeschlossen werden (Pflichtverband).

(2) Neben einer der in Absatz 1 genannten Körperschaften können auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglied eines Freiverbands sein, soweit nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschließen oder beschränken. Ebenso können natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts Mitglied eines Freiverbands sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.

§ 3 Rechtsnatur

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung.

§ 4 Aufgabenübergang und Rechte

(1) Das Recht und die Pflicht der an einem Zweckverband beteiligten Gemeinden und Landkreise zur Erfüllung der Aufgaben, die dem Zweckverband gestellt sind, gehen auf den Zweckverband über. Ergänzend dazu kann der Zweckverband für alle oder einzelne seiner Mitglieder weitere Aufgaben durchführen; deren Umfang muss im Verhältnis zu seinen eigenen Aufgaben nachrangig sein; § 25 Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Bestehende Beteiligungen der Gemeinden und Landkreise an Unternehmen und Verbänden, die der gleichen oder einer ähnlichen Aufgabe dienen wie der Zweckverband, bleiben unberührt. Hat nach der Verbandssatzung der Zweckverband anzustreben, solche Beteiligungen an Stelle seiner Verbandsmitglieder zu übernehmen, so sind die einzelnen Verbandsmitglieder zu den hierfür erforderlichen Rechtshandlungen verpflichtet.

§ 5 Rechtsverhältnisse, Satzungen

(1) Die Rechtsverhältnisse des Zweckverbands werden im Rahmen dieses Gesetzes durch eine Verbandssatzung geregelt.

(2) Soweit nicht ein Gesetz oder die Verbandssatzung besondere Vorschriften trifft, finden auf den Zweckverband die für Gemeinden geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung. Treffen diese Vorschriften für einzelne Gruppen von Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl oder ihrer Eigenschaft als Stadtkreise, Große Kreisstädte und sonstige Gemeinden unterschiedliche Regelungen, so sind die Vorschriften anzuwenden, die für die Beteiligten der höheren Ordnung maßgebend sind. Landkreise stehen Stadtkreisen gleich.

(3) Das Recht, Satzungen zu erlassen, steht dem Zweckverband nach Maßgabe der Gemeindeordnung für sein Aufgabengebiet zu. Der örtliche Geltungsbereich der Satzungen kann beschränkt werden.

(4) Auf Satzungen über die Benutzung öffentlicher Einrichtungen, über den Anschluß- und Benutzungszwang sowie über die Erhebung von Gebühren und Beiträgen finden die für die Gemeinden geltenden Vorschriften über das Recht der Einwohner, Grundbesitzer und Gewerbetreibenden zur Benutzung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde, über die Erhebung von Gebühren und Beiträgen sowie über das Verwaltungszwangsverfahren und die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bei Zuwiderhandlungen gegen Satzungen entsprechende Anwendung.

(5) Die Zweckverbände sind Verwaltungsbehörden im Sinne von § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten bei Zuwiderhandlungen gegen ihre Satzungen.

2. Abschnitt **Bildung des Zweckverbands**

§ 6 Verbandssatzung

(1) Zur Bildung des Zweckverbands als Freiverband muß von den Beteiligten eine Verbandssatzung vereinbart werden.

(2) Die Verbandssatzung muß bestimmen

1. die Verbandsmitglieder,
2. die Aufgaben,
3. den Namen und Sitz,
4. die Verfassung und Verwaltung, insbesondere die Zuständigkeit der Verbandsorgane und deren Geschäftsgang,
5. den Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des Finanzbedarfs beizutragen haben (§ 19 Abs. 1 Satz 1),
6. die Form der öffentlichen Bekanntmachungen,
7. die Abwicklung im Falle der Auflösung des Zweckverbands.

§ 7 Genehmigungsverfahren

(1) Die Verbandssatzung bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 28 Abs. 2). Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Bildung des Zweckverbands zulässig und die Verbandssatzung den gesetzlichen Vorschriften entsprechend vereinbart ist. Soll der Zweckverband Weisungsaufgaben erfüllen, entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Fachaufsichtsbehörde über die Genehmigung nach pflichtmäßigem Ermessen.

(2) Ist für die Erfüllung einer Aufgabe, für die der Zweckverband gebildet werden soll, oder für die Durchführung einer weiteren Aufgabe eine besondere Genehmigung erforderlich, kann die Verbandssatzung nicht genehmigt werden, wenn zu erwarten ist, dass die besondere Genehmigung versagt wird.

§ 8 Entstehung des Zweckverbands

(1) Die Genehmigung der Verbandssatzung ist mit der Verbandssatzung von der Rechtsaufsichtsbehörde in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt bekanntzumachen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann in der Bekanntmachung der Genehmigung für die Bekanntmachung der Verbandssatzung eine andere Form bestimmen.

(2) Der Zweckverband entsteht am Tage nach der öffentlichen Bekanntmachung der Genehmigung und der Verbandssatzung, sofern in der Verbandssatzung kein späterer Zeitpunkt bestimmt ist. Werden Genehmigung und Verbandssatzung getrennt bekanntgemacht (Absatz 1 Satz 2), ist die spätere Bekanntmachung maßgebend.

§ 9 Ausgleich

Neben der Verbandssatzung können die Beteiligten schriftliche Vereinbarungen über den Ausgleich von Vorteilen und Nachteilen abschließen, die sich für sie aus der Bildung des Zweckverbands ergeben.

§ 10 Bedingte Pflichtaufgaben

(1) Kann eine freiwillige Aufgabe durch mehrere kommunale Aufgabenträger nur gemeinsam in wirksamer Weise oder gemeinsam wesentlich wirtschaftlicher oder zweckmäßiger erfüllt werden, so kann die Aufgabe für die Beteiligten nach deren Anhörung durch Rechtsverordnung des Innenministeriums im Einvernehmen mit dem zuständigen Ministerium zur Pflichtaufgabe erklärt werden, wenn für die Erfüllung der Aufgabe ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht. Dasselbe gilt, wenn

die Erfüllung einer freiwilligen Aufgabe zugleich den Einwohnern eines anderen oder mehrerer anderer kommunaler Aufgabenträger in einem Umfang zugute kommt, daß eine gemeinsame Finanzierung geboten ist und wenn für die gemeinsame Erfüllung der Aufgabe ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht. Die Aufgabe ist von den Beteiligten in einer der öffentlich-rechtlichen Formen kommunaler Zusammenarbeit, auf die dieses Gesetz Anwendung findet, gemeinsam zu erfüllen.

(2) Zu Pflichtaufgaben nach Absatz 1 können erklärt werden die Errichtung, Unterhaltung sowie der Betrieb von Einrichtungen

1. des öffentlichen Personennahverkehrs,
2. der Naherholung,
3. der Fernwärmeversorgung,
4. der Wasserversorgung,
5. der Abwasserbeseitigung.

§ 11 Pflichtverband

(1) Besteht für die Bildung eines Zweckverbands zur Erfüllung bestimmter Pflichtaufgaben ein dringendes öffentliches Bedürfnis, kann die Rechtsaufsichtsbehörde (§ 28 Abs. 2) den beteiligten Gemeinden und Landkreisen eine angemessene Frist zur Bildung eines Zweckverbands setzen.

(2) Wird der Zweckverband innerhalb der Frist nicht gebildet, verfügt die Rechtsaufsichtsbehörde die Bildung des Zweckverbands und erläßt gleichzeitig die Verbandsatzung (§ 6 Abs. 2). Vor dieser Entscheidung muß den Beteiligten Gelegenheit gegeben werden, ihre Auffassung in mündlicher Verhandlung darzulegen.

(3) Absatz 1 und 2 gelten entsprechend für die Übertragung bestimmter Pflichtaufgaben auf einen bestehenden Zweckverband und für den Anschluß von Gemeinden und Landkreisen zur Erfüllung bestimmter Pflichtaufgaben an einen bestehenden Zweckverband.

(4) Im übrigen gelten § 7 Abs. 1 Satz 3 und §§ 8 und 9 entsprechend. Hält die Rechtsaufsichtsbehörde einen Ausgleich nach § 9 für erforderlich, so kann sie diesen selbst regeln, wenn die Beteiligten dies beantragen oder sich nicht innerhalb einer von der Rechtsaufsichtsbehörde gesetzten angemessenen Frist einigen.

3. Abschnitt Verfassung und Verwaltung des Zweckverbands

§ 12 Organe

(1) Organe des Zweckverbands sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende.

(2) Die Verbandsatzung kann als weiteres Organ einen Verwaltungsrat vorsehen. Für die Mitglieder des Verwaltungsrats gilt § 13 Abs. 6 entsprechend.

§ 13 Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung ist das Hauptorgan des Zweckverbands. Sie ist für den Erlaß von Satzungen zuständig.

(2) Die Verbandsversammlung besteht aus mindestens einem Vertreter eines jeden Verbandsmitglieds. Die Verbandsatzung kann bestimmen, daß einzelne oder alle