

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von Prof. Dr. Rüdiger Breuer, Bonn – Prof. Dr. Martin Burgi, Bochum – Dr. Josef Christ, Richter am BVerwG, Leipzig – Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Rechtsanwalt, Stuttgart – Prof. Dr. Gertrude Lübke-Wolff, Richterin des BVerfG, Karlsruhe – Prof. Dr. Thomas Mayen, Rechtsanwalt, Bonn – Dr. Hubert Meyer, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Münster – Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff, Vors. Richter am VG a. D., Berlin – Dr. Stefan Paetow, Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – Prof. Dr. Joachim Scherer, Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – Dr. Heribert Schmitz, Ministerialrat, Berlin – Prof. Dr. Friedrich Schoch, Freiburg – Prof. Dr. Rudolf Streinz, München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder, Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause und Dr. Georg Neureither, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

11 2010

Seite 665–728

29. Jahrgang

15. Juni 2010

Professor Dr. Janbernd Oebbecke*

Die Aufgaben des Zweckverbandes

Der Beitrag geht der Frage nach, für welche Aufgaben nach den Gesetzen der Länder über die kommunale Gemeinschaftsarbeit Zweckverbände errichtet werden können. Die Aufgaben müssen klar bestimmt sein. Grenzen ergeben sich daraus, dass die Zusammenarbeit den Bestand der kooperierenden Kommunen als solche nicht in Frage stellen darf, sowie aus gesetzlichen Verboten der Kooperation oder der Form des Zweckverbandes. Der Zuständigkeitsübergang ist eine Rechtsfolge der Zweckverbandsbildung, nicht Voraussetzung dafür. Dass eine Aufgabe von den beteiligten Kommunen bisher nicht wahrgenommen wurde, schließt die Bildung eines Zweckverbandes deshalb nicht aus.

I. Das Thema

Wollen Gemeinden oder Gemeindeverbände einen Zweckverband errichten, benötigen sie eine aufsichtliche Genehmigung. Diese Genehmigung wird nur erteilt, wenn die Verbandssatzung mit dem geltenden Recht vereinbar ist. Dazu gehören auch Vorgaben für die Aufgaben des Zweckverbandes. Diese Vorgaben stimmen in den Ländern im Wesentlichen überein: Die Zweckverbandsbildung dient der gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben, zu deren Wahrnehmung die kommunalen Mitglieder berechtigt oder verpflichtet sind. Darum soll es hier in erster Linie gehen. Weitgehend ausgespart bleiben dabei Fragen, die damit zu tun haben, dass die Zweckverbandsbildung ausgeschlossen ist, wenn durch (in der Regel Landes-) Gesetz eine besondere Rechtsform für die Zusammenarbeit vorgeschrieben oder die gemeinsame Wahrnehmung der Aufgabe ausgeschlossen ist.

Zweckverbände werden aus denselben Gründen errichtet, die auch für andere Formen der Gemeinschaftsarbeit sprechen, also etwa um Größenvorteile zu nutzen. Wenn nicht die meistens ebenfalls in Betracht kommende öffentlich-rechtliche oder Zweckvereinbarung, sondern der Zweckverband gewählt wird, spielt dabei wohl die mangels besonderer Vorkehrungen nicht unproblematische demokratische Legitimation der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen solcher Vereinbarungen¹ eine Rolle. Gegen die Vereinbarung spricht auch das unvermeidliche funktionale Gefälle zwi-

schen der Gemeinde, welche die Aufgaben wahrnimmt, und den anderen: Der Zweckverband ist besser geeignet, wenn für die Aufgabenwahrnehmung die Beteiligung aller Gemeinden von Bedeutung ist. Schließlich hat die mit der Zweckverbandsbildung erfolgende juristische Verselbstständigung wohl einen willkommenen Entlastungseffekt: Die primäre Verantwortung für die Aufgabenerfüllung liegt bei den Organen des Zweckverbandes, nicht mehr bei denen der Gemeinde².

Es gibt sehr wenig Rechtsprechung zum Thema Zweckverbandsaufgaben. Das dürfte daran liegen, dass eine organisatorische Maßnahme wie die Zweckverbandsbildung aus der Sicht der Beteiligten sofort erfolgen soll und nicht erst dann, wenn die Gerichte entschieden haben. Man fügt sich also entweder den aufsichtlichen Vorstellungen oder lässt die Sache fallen. Einen gewissen Einblick in die Praxis gibt aber das Schrifttum, vor allem die Kommentierungen, wie sie für einzelne Länder vorliegen. Sie sind in der Regel von Mitarbeitern der Kommunalaufsicht verfasst; die Beispiele spiegeln aufsichtliche Erfahrungen wider. Schließlich geben auch die bestehenden Zweckverbände einen Eindruck vom Umgang mit den rechtlichen Vorgaben, denn sie sind ja genehmigt worden. Das Internet hat den Zugriff auf Informationen über Zweckverbände, vielfach auch auf ihre Satzungen, deutlich erleichtert. Der Vergleich zwischen den Ländern erlaubt im Übrigen Aussagen dazu, ob landesrechtliche Beschränkungen der nach herrschender Meinung verfassungsrechtlich geschützten Kooperationshoheit³ dem Übermaß-

* Der Verf. ist Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre sowie Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts und des Freiherr-vom-Stein-Instituts an der Universität Münster. Es handelt sich um die leicht erweiterte Fassung des Vortrages, den er am 23. 2. 2010 auf der vom Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Münster veranstalteten Arbeitstagung „Zweckverbandsrecht“ in Billerbeck gehalten hat.

1 Oebbecke, in: HdbKommW I, 3. Aufl. (2007), Rdnrn. 77 ff.; Nordholtz, Das nds. Gesetz über kommunale Zusammenarbeit, 2008, S. 221 ff.

2 Zu diesem Motiv s. Oebbecke, VBIBW 2010, 1 (2).

3 S. dazu Schmidt-Jortzig, in: Festg. v. Unruh, 1983, S. 525 ff.; Th. I. Schmidt, Kommunale Kooperation, 2005, S. 55 ff.; Oebbecke (o. Fußn. 1), S. 850 ff. jeweils m. w. Nachw.

verbot genügen: Was sich in einem Land bewährt hat, wird in einem anderen schwerlich als problematisch angesehen werden können.

Wertet man diese Quellen darauf aus, wie die Errichtungsvoraussetzung der Übertragung kommunaler Aufgaben verstanden wird, zeigen sich breite Übereinstimmungen, in einzelnen Fragen aber auch Differenzen.

II. Bestimmtheit der Aufgaben des Zweckverbandes

Die Klarheit der Zuständigkeitsordnung ist ein rechtsstaatliches Gebot. Die Aufgaben des Zweckverbandes müssen auch deshalb präzise bestimmt sein⁴. Wenn diese Voraussetzung gewahrt ist, gibt es inzwischen keine Bedenken mehr dagegen, dass ein Zweckverband mehrere – selbstverständlich jeweils genau bestimmte – Aufgaben wahrnimmt⁵. In der Tat ist nicht ersichtlich, warum die Mitglieder eines Zweckverbandes einem Zweckverband nicht eine oder mehrere weitere zu der bereits vorhandenen Aufgabe zuweisen dürften; im Gegenteil lassen sich durchaus kommunalpolitische Vorteile von Zweckverbänden mit breiterem Kompetenzspektrum anführen. Ein sachlicher Zusammenhang zwischen den Aufgaben ist nicht erforderlich. In der Praxis sind Mehraufgabenverbände keineswegs selten.

Für zulässig wird es auch gehalten, dass der Zweckverband bestimmte Aufgaben nur für einzelne Gebietsteile wahrnimmt⁶. Das kann bei Aufgaben wie der Abwasserbeseitigung oder der Abfallentsorgung schon aus technischen Gründen zweckmäßig sein. In Nordrhein-Westfalen hat es einen Fall gegeben, in dem ein Kreis jeweils für einen Teil des Kreisgebiets an einem Sparkassenzweckverband beteiligt war⁷; die Aufteilung folgte der Grenze zwischen den beiden Vorgängerkreisen. Eine solche Lösung kann nach einer Gebietsreform ein Gebot kluger kommunalpolitischer Rücksichtnahme auf die bisherige Gebietsstruktur sein⁸. In der jüngsten schulpolitischen Diskussion ist die Frage aufgetaucht, ob ein Schulzweckverband auch für Teilgebiete beteiligter Gemeinden errichtet werden kann. Auf den ersten Blick könnte es so aussehen, dass für eine solche Lösung dort, wo es keine Schuleinzugsbereiche gibt, eine klare Aufgabenbestimmung nicht möglich sei. Bei näherem Hinsehen löst sich das Problem auf: Sieht man nämlich als Aufgabe des Zweckverbandes die Trägerschaft einer Schule an einem bestimmten Standort an, ist Inhalt der übertragenen Aufgabe die Beschulung der Schüler, die sich im Rahmen der freien Schulwahl an dieser Schule anmelden. Die Situation ist nicht anders als bei einer Volkshochschule.

Ähnlich ist die Frage zu beantworten, ob sachliche Teilaufgaben auf einen Zweckverband übertragen werden dürfen. Auch hier wird man ausschließlich auf die Bestimmtheit der Aufgabenzuweisung abstellen müssen. Zusammenarbeitsrechtlich muss die Aufgabe nicht deshalb „Abwasserbeseitigung“ heißen, weil § 18 a WHG und § 53 NW WassG diesen Begriff verwenden. Gemeinden können klar abgrenzbare Ausschnitte aus dem ihnen damit zugewiesenen Komplex auf einen Zweckverband übertragen⁹, etwa den Betrieb einer Kläranlage oder die Wartung des Kanalnetzes oder alle Aufgaben der Abwasserbeseitigung mit Ausnahme des Einsammelns und Abfahrens des in Kleinkläranlagen anfallenden Schlammes. Typisch für den Aufgabenbegriff¹⁰ ist es ja, dass die Zerlegung von Aufgaben oder auch die Zusammenfassung von Aufgaben ihrerseits wieder Aufgaben ergibt. Die in Niedersachsen 2009 beschlossene Neufassung des § 2 I 1 NdsKomZG¹¹, wonach dem Zweckverband auch Aufgaben zur bloßen Durchführung übertragen werden können, hat deshalb lediglich klarstellenden Charakter¹².

III. Objektive Zweckverbandsfähigkeit von Aufgaben

Einigkeit besteht darüber, dass als Zweckverbandsaufgaben Geschäfte Privater – der Begriff „Aufgaben“ passt bei Pri-

vaten ja schon deshalb nicht recht, weil diesen regelmäßig nichts aufgegeben worden ist, sondern sie in Ausübung grundrechtlicher Freiheit handeln – nicht in Betracht kommen und zwar auch dann nicht, wenn ihm Private angehören. Die Mitgliedschaft Privater im Zweckverband soll ausschließlich der besseren Erfüllung der (kommunalen) Aufgaben des Zweckverbandes zugute kommen. Dagegen sind alle kommunalen Aufgaben, also auch die Auftragsangelegenheiten als so genannte Fremdverwaltungsaufgaben¹³, zweckverbandsfähig. Von Nordrhein-Westfalen abgesehen, das hier gesetzgeberisch einen Sonderweg eingeschlagen hat¹⁴, gilt das natürlich auch für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung¹⁵, bei denen es sich der Sache nach um Selbstverwaltungsaufgaben handelt¹⁶. Nicht zweckverbandsfähig sind de lege lata Aufgaben, die Kommunen nur im Wege der Organleihe übertragen wurden, denn sie bleiben fremde Aufgaben, meistens des Landes¹⁷. Möglich wäre aber eine gesetzliche Regelung, wonach sich eine Zusammenarbeit auch auf solche Aufgaben beziehen kann.

Die Bildung von Zweckverbänden soll wie kommunale Gemeinschaftsarbeit immer den Gemeinden zusätzliche Handlungsmöglichkeiten eröffnen, nicht aber die Gemeinden substanzial zum Verschwinden bringen. Auch darüber besteht Einigkeit, und einvernehmlich wird daraus gefolgert, dass

- 4 *Wagener*, GemeindeverbandsR in NW, 1967, § 4 GkG Rdnr. 3; *N. Schulz*, in: KommunalverfassungsR Bay., Stand: Mai 2009, Art. 17 KommZG Anm. 5.
- 5 *Schmidt* (o. Fußn. 3), S. 150 ff.; *N. Schulz*, in: KommunalverfassungsR Bay. (o. Fußn. 4), Art. 17 KommZG Anm. 5; *Köhler/Held*, in: *Held*, KommunalverfassungsR NW, Stand: November 2008, § 4 GkG Anm. 1; in diesem Sinne schon *Erhard Neuwien*, Die kommunalen Zweckverbände, 1919, S. 58 f.
- 6 *Schmidt* (o. Fußn. 3), S. 182 f.; *Zimmermann/Kudzielka*, Thür. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, 2003, § 16 (S. 77); *Thiele*, Nds. Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit, 2004, § 7 Nr. 1; zu Sparkassenzweckverbänden *Schlierbach/Püttner*, Das SparkassenR in der BRP. Dtschld., 5. Aufl. (2003), S. 52 ff.; in einem Einzelfall hat das OVG Münster aus spezifisch sparkassenrechtlichen Gründen eine solche Regelung für unzulässig gehalten (DVBl 1981, 504, m. zu Recht krit. Anm. *Bosse*); s. dazu auch die Vorinstanz VG Köln, DÖV 1980, 530, m. Anm. *Winters*, und *BVerwG*, DÖV 1983, 73, m. Anm. *Bosse*.
- 7 Inzwischen sind die beiden Sparkassen zur Kreissparkasse Steinfurt fusioniert, und es gibt nur noch einen Zweckverband.
- 8 *Schlierbach/Püttner* (o. Fußn. 6), S. 53.
- 9 S. etwa OVG Bautzen, SächsVBl 2005, 196 ff.; *Schulz* (o. Fußn. 4), Art. 17 KommZG Anm. 5; *Zimmermann/Kudzielka* (o. Fußn. 6), § 16 (S. 77 f.); etwas anders wegen der speziellen Gesetzesfassung für Niedersachsen *Thiele* (o. Fußn. 6), § 7 Nr. 1; *Franke*, NdsVBl 2007, 289 (292 f.); *Nordholtz* (o. Fußn. 1), S. 57 ff.
- 10 Zur Weite des Aufgabenbegriffs *Nordholtz* (o. Fußn. 1), S. 55.
- 11 *Dazu Franke/Fischer*, NST-N 2009, 84 (85).
- 12 Auf die eine andere Auffassung widerspiegelnden Gesetzgebungsmaterialien weist für Niedersachsen hin *Koch*, NdsVBl 2004, 150 und 153.
- 13 *Wagener* (o. Fußn. 4), § 1 GkG Rdnr. 2 und § 4 Rdnr. 3; *Schmidt-Jortzig* (o. Fußn. 3), S. 531; *Schmidt* (o. Fußn. 3), S. 141; *Zimmermann/Kudzielka* (o. Fußn. 6), § 3 (S. 38); *Schulz* (o. Fußn. 4), Art. 3 KommZG Anm. 1; differenzierend *B. Jestaedt*, Kommunale Gemeinschaftsarbeit im Spannungsfeld der Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss. Marburg 1966, S. 74 ff.
- 14 § 3 II 2 i. V. mit Abs. 5 und § 4 VIII NWGO; zu Argumenten für eine Privilegierung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung *Köhler/Held* (o. Fußn. 5), § 1 GkG Anm. 2 (S. 5).
- 15 *Jestaedt* (o. Fußn. 13), S. 79 f.; *Wagener* (o. Fußn. 4), § 1 GkG Rdnr. 2 und § 4 Rdnr. 3; *Schink*, DVBl 1982, 769 (773); *Schmidt* (o. Fußn. 3), S. 141.
- 16 *NWVerfGH*, NVwZ 1985, 820 = DVBl 1985, 685 (687); *OVG Münster*, NVwZ-RR 1995, 502 = NWVBl 1995, 300 f.; *W. Riottel/K. Waldecker*, NWVBl 1995, 401 ff.; *H.-U. Erichsen*, KommunalR des Landes NW, 2. Aufl. (1997), S. 70; anders *Burgi*, in: *Dietlein/Burgil/Hellermann*, Öffentliches Recht in NW, 3. Aufl. (2009), S. 151 f.
- 17 *Wagener* (o. Fußn. 4), § 4 GkG Rdnr. 3; *Oebbecke*, GemeindeverbandsR NW (1984), Rdnr. 368; *Köhler/Held* (o. Fußn. 5), Einf. zum GkG Anm. 4; *Schmidt* (o. Fußn. 3), S. 148 f., geht in diesen Fällen von einem gesetzlichen Übertragungsverbot aus.

die so genannten Existenzaufgaben nicht zweckverbandsfähig sind¹⁸. Als Beispiele werden die Wahl des Bürgermeisters oder die Aufstellung des Gemeindehaushalts genannt¹⁹. Aus ähnlichen Gründen scheidet die Übertragung sämtlicher Zweckaufgaben auf einen oder mehrere Zweckverbände aus²⁰; eine Gemeinde, die nur noch Existenzaufgaben wahrnimmt, hielte nur noch eine leere Hülle aufrecht; „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 II 1 GG) nähme sie nicht mehr wahr.

Von den Existenzaufgaben²¹ zu unterscheiden sind „Serviceleistungen und Hilfstätigkeiten“ wie „Einkauf, Hausverwaltung, Personalverwaltung, Finanzbuchhaltung, Hausdruckerei“²², also die Tätigkeiten, die neudeutsch als „back office“ bezeichnet werden. Für Niedersachsen wird in diesem Zusammenhang von „Ressourcenmanagement bzw. inneren Organisationsangelegenheiten“ gesprochen²³, und es werden als Beispiele der gemeinsame Einkauf, Personaldienstleistungen, Gebäudewirtschaft und Informationstechnologie genannt²⁴. In der Praxis sind Zweckverbände mit diesen Aufgaben in einigen Ländern durchaus bekannt. Kassenverbände²⁵ sind ebenso verbreitet wie Datenverarbeitungszweckverbände²⁶. In Baden-Württemberg gibt es einen Zweckverband „Verbandsbauamt Großbottwar“, der für seine beiden gemeindlichen Mitglieder „allgemeine Beratung in technischen Fragen sowie die Planung, Bauleitung und örtliche Bauaufsicht bei deren Tiefbauvorhaben“ und auch „die Oberaufsicht über die Gemeindearbeiter sowie die Beratung und Bauleitung bei der Unterhaltung von Gemeindeeinrichtungen“ wahrnimmt²⁷. Dass es sich in solchen Fällen um Aufgaben handelt, ist angesichts der Unbestimmtheit und Weite des Aufgabenbegriffs kaum bestreitbar^{28, 29}. Auch für die diskutierte Verstärkung der interkommunalen Kooperation im Bereich des kommunalen Forstermanagements³⁰, verwaltungsrechtlich gesprochen der Verwaltungsvollstreckung von Geldforderungen, kommt deshalb der Zweckverband in Betracht.

IV. Zweckverbandsfähigkeit von Aufgaben und Aufgabenübergang

Alle Landesgesetze enthalten Vorschriften, nach denen mit der Errichtung des Zweckverbandes die Zuständigkeit für die Verbandsaufgaben von den kommunalen Mitgliedern auf den Zweckverband übergeht. Diese Vorschriften stellen die für die Delegation von gesetzlich ausdrücklich zugewiesenen Zuständigkeiten erforderliche gesetzliche Ermächtigung dar und sie bestimmen den Zeitpunkt des Zuständigkeitswechsels. Sie regeln eine Rechtsfolge der Verbandsbildung³¹, statuieren aber keine zusätzlichen Anforderungen an die Zweckverbandsfähigkeit von Aufgaben. Das preußische Zweckverbandsgesetz von 1911, das die Zweckverbandsbildung „zur Erfüllung kommunaler Aufgaben jeder Art“ ermöglichte, sah den Übergang der „den Gemeinden zustehenden Rechte und Pflichten auf den Zweckverband“ nur im „Falle der Bildung eines Zweckverbandes zur gemeinschaftlichen Festsetzung und Durchführung von Straßen- und Baulinienfluchtplänen“, also in einem Sonderfall vor³².

Während ein Zweckverband ohne Aufgaben nicht errichtet werden kann³³, kommt durchaus ein Zweckverband zur Erledigung von Aufgaben in Betracht, welche die Mitglieder selbst bisher nicht wahrgenommen haben³⁴ oder nicht wahrnehmen konnten³⁵. Das soll an einigen Beispielen erläutert werden.

Das nordrhein-westfälische Recht etwa kennt ausdrücklich die trägerlose Zusammenarbeit: Die Aufgabe der Trägerschaft der Volkshochschule liegt für kleinere Gemeinden beim Kreis. Gemeinden, die zusammen eine ausreichende Einwohnerzahl erreichen, können aber nach § 10 III NWWbG einen Zweckverband errichten. Nach § 2 I 3 NWKrO können mehrere Gemeinden „überörtliche, auf ihr Gebiet begrenzte Aufgaben durch Zweckverbände oder im Wege öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen durchführen“³⁶. In beiden Fällen fehlt den Gemeinden die Zuständigkeit, die

für ihr Gebiet auf den Zweckverband also vom Kreis, nicht von den beteiligten Gemeinden übergeht. Die Bestimmungen zeigen, dass in diesen Fällen bei den Errichtungskörperschaften nicht vorhandene Aufgaben auf den Zweckverband übertragen werden.

Aufgaben können einem Zweckverband auch in der Weise zugewiesen werden, dass er für ihre Wahrnehmung nicht ausschließlich, sondern konkurrierend zuständig ist³⁷. Beispiele dafür sind etwa die Verbände, deren Zweck die abgestimmte Entwicklung in der Region ist. Der Zweckverband „Kommunales Forum Südraum Leipzig“³⁸ hat die Auf-

18 *Wagner* (o. Fußn. 4), § 4 GkG Rdnr. 4; *Oebbecke* (o. Fußn. 17), Rdnr. 374; *Erichsen* (o. Fußn. 16), S. 318; *Schmidt* (o. Fußn. 3), S. 142; *Schroeder*, Verwaltung 34 (2001), 205 (212); krit. zu dieser Kategorie *Schmidt-Jortzig* (o. Fußn. 3), S. 532.

19 Weitere Beispiele bei *Oebbecke* (o. Fußn. 1), S. 853.

20 *Klüber*, in: HdbKommW I, 1. Aufl. (1957), S. 547; *Erichsen* (o. Fußn. 16), S. 318; *Schmidt* (o. Fußn. 3), S. 142.

21 Eine Definition versucht *Nordholtz* (o. Fußn. 1), S. 53 Fußn. 335.

22 *Köhler/Held* (o. Fußn. 5), § 1 GkG Anm. 2.1.

23 *Nordholtz* (o. Fußn. 1), S. 95 ff.

24 *Franke* (o. Fußn. 9), S. 290.

25 In NW etwa der Kommunalkassenverband der Gemeinden Bedburg-Hau, Kranenburg, Uedem und Weeze sowie der Stadt Kalkar in Bedburg-Hau; die Satzung findet sich auf der Internetseite der Stadt Kalkar unter Ortsrecht. Als weitere Beispiele seien der Kassenverband Straelen der Stadt Straelen und der Gemeinden Rheurdt und Wachtendonk, der Gemeindekassenverband Altenberge der Gemeinden Altenberge, Laer und Metelen (s. dazu im Ortsrecht auf der Internetseite der Gemeinde Altenberge) oder in Bayern der Zweckverband Realsteuerstelle und Rechenzentrum“ der Gemeinden des Landkreises Regensburg genannt, der u. a. auch das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen für seine Mitglieder abwickelt. Näheres dazu unter www.realrgb.de.

26 Aus Niedersachsen wird allerdings berichtet, dass die Genehmigung eines Datenverarbeitungszweckverbandes abgelehnt worden ist. Es handele sich nicht um eine delegationsfähige Aufgabe. S. dazu zust. *Nordholtz* (o. Fußn. 1), S. 99 ff.

27 S. dazu im Ortsrecht unter www.oberstenfeld.de. Ein ähnliches Beispiel für Bayern – Zweckverband für Untersuchungen zur energietechnischen Sanierung kommunaler Objekte sowie der Betreuung der Mitglieder bei Sanierungsmaßnahmen – bei *Prandl/Gillessen*, Verwaltungsgemeinschaftsordnung und Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit, 5. Aufl. (1986), Art. 18 S. 108.

28 In diesem Sinne jetzt *MVVerfG* (Urt. v. 26. 11. 2009 – LVVerfG 9/08, AU S. 13) sowie *Nordholtz* (o. Fußn. 1), S. 101; *Köhler/Held* (o. Fußn. 5), § 1 GkG Anm. 2.1; skeptisch *Franke* (o. Fußn. 9), S. 291; a. A. *Schmidt-Jortzig* (o. Fußn. 3), S. 532, mit der wenig überzeugenden Begründung, die Organisationshoheit beziehe sich nur auf die „Umsetzung dritteständiger Sachanliegen, ... nicht auf die organisatorische Bewältigung von verwaltungseigenen Querschnittsfunktionen“.

29 Für Nordrhein-Westfalen nehmen *Köhler/Held* (o. Fußn. 5), § 1 GkG Anm. 2.2, allerdings mit wenig überzeugenden Gründen einen gesetzlichen Ausschluss des Zweckverbandes an.

30 Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V., Status Quo und Perspektiven des kommunalen Forstermanagements in Deutschland, Zusammenfassung der wesentlichen Studienergebnisse, 2009, S. 6. Die Langfassung des von *Rödl & Partner* erstellten Gutachtens findet sich auf der Homepage des Verbandes www.kommunalkassenverwalter.de.

31 *Thiele* (o. Fußn. 6), § 8 Nr. 3; *Zacharias*, Nordrhein-westfälisches KommunalR, 2004, S. 312; a. A. *Franke* (o. Fußn. 9), S. 291, der die Möglichkeit des Aufgabenübergangs als „Anforderung an Art und Inhalt der ‚öffentlichen Aufgaben‘ im Sinne des NdsKomZG“ ansieht. Ähnlich *Schroeder* (o. Fußn. 18), S. 216, der den Aufgabenübergang für ein „konstitutives Merkmal der Mitgliedschaft im Zweckverband“ hält.

32 §§ 1 und 4 PrZweckverbandsgesetz v. 19. 7. 1911.

33 *Schmidt* (o. Fußn. 3), S. 153.

34 So unter Berufung auf die Gesetzesmaterialien zum pr. Zweckverbandsgesetz schon *Neuwiem* (o. Fußn. 5), S. 58.

35 Das gilt jedenfalls soweit dem Zweckverbandsmitglied Allzuständigkeit zusteht (*Wagner* [o. Fußn. 4], § 4 GkG II a. E.). Zu der davon zu unterscheidenden Frage, ob eine Gemeinde Mitglied eines Zweckverbandes sein kann, ohne Aufgaben auf ihn zu übertragen, *Schmidt* (o. Fußn. 3), S. 169 ff.

36 Dazu s. *Wagner* (o. Fußn. 4), § 4 GkG Rdnr. 6.

37 A. A. *Wagner* (o. Fußn. 4), § 6 GkG Rdnr. 1; *H. Meyer*, KommunalR, 2. Aufl., (2002), Rdnr. 668; sie gehen allerdings auf die Möglichkeit konkurrierender Aufgabenwahrnehmung nicht ein. Zu Mehrfachzuständigkeiten s. *Oebbecke*, in: Beiträge zur Rechtswissenschaft, 1993, 1119 ff.

38 S. dazu www.kommunalesforum.de. Die Satzung findet sich über die Internetseite der Stadt Leipzig.

gaben „die durch den Braunkohlenabbau in Anspruch genommene Region ... zu entwickeln“; insbesondere werden etwa der Ausbau der Infrastruktur und die Entwicklung der Region als Wirtschafts- und Lebensraum miteinander abgestimmt. Der Zweckverband „Allgäuer Land“³⁹ hat insbesondere die Aufgabe, „die interkommunale Kooperation zu fördern, die der Verbesserung der Zusammenarbeit und der Wirtschaftlichkeit in den Verwaltungsstrukturen im Verbandsgebiet sowie der Stärkung und Attraktivität und der Schaffung und Entwicklung von Arbeitsplätzen dient“⁴⁰. Die als Zweckverband nach nordrhein-westfälischem Recht organisierte Euregio Rhein-Waal⁴¹ hat die Aufgabe, „die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ihrer Mitglieder“ etwa in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung, Kultur und Sport, Umweltschutz und soziale Angelegenheiten „zu fördern, zu unterstützen und zu koordinieren“. Der Sinn solcher Verbände würde förmlich in sein Gegenteil verkehrt, wenn die Mitglieder ihrerseits nicht mehr berechtigt wären, gemeinsame Projekte auch außerhalb der Verbandsstruktur zu fördern und zu unterstützen.

Dass die Aufgaben, für die der Verband errichtet wird, und die Aufgaben, die seine Mitglieder wahrnehmen, verschieden sein können, zeigen auch die Verbände mit Museumsaufgaben. Dem Zweckverband „Keltisch-Römisches Museum Manching“⁴² gehören neben zwei privaten Mitgliedern mit dem Bezirk Oberbayern, dem Landkreis Pfaffenhofen und dem Markt Manching kommunale Körperschaften dreier verschiedener Ebenen an. Der Kreis Wesel und die Stadt Xanten haben den Zweckverband „Gründerwerb Colonia Ulpia Traiana“⁴³ errichtet, der den Gründerwerb für den vom Landschaftsverband Rheinland betriebenen Archäologischen Park durchführt. In beiden Fällen befasst sich der Zweckverband mit einer Aufgabe, die jeder der kommunalen Beteiligten als eigene Aufgabe wahrnehmen dürfte⁴⁴. Allerdings wäre der gemeindliche Zugriff auf die Aufgabe lokal, der des Kreises oder des bayerischen Bezirks mehr oder weniger regional. Der Zweckverband wird die Aufgabe vermutlich eher so wahrnehmen, wie dies aus regionaler Sicht sachgerecht wäre. Den Gebietskörperschaften der unteren Ebene geht es bei ihrer Mitgliedschaft im Zweckverband darum, an ihrem Ort eine möglichst attraktive Einrichtung zu wissen und darauf Einfluss nehmen zu können. Die eigene Beteiligung dient der Geltendmachung spezifisch lokaler Interessen und soll den regionalen Gremien die Entscheidung für das Engagement durch die Aufbringung einer lokalen Interessensquote erleichtern.

Der Unterschied zwischen Zweckverbandsaufgabe und Mitgliederaufgaben zeigt sich noch deutlicher, wenn die verschiedenen Ebenen sich auf Grund ganz unterschiedlicher Aufgaben am Zweckverband beteiligen⁴⁵. Dem hessischen „Zweckverband Rheingau“⁴⁶ gehören neben einem eingetragenen Verein der Rheingau-Taunus-Kreis und sieben kreisangehörige Gemeinden an. Aufgaben des Zweckverbandes sind die Entwicklung des Regionalparks im Rheingau, die Durchführung und Vorbereitung des Stadtumbaus nach den §§ 171 a – d BauGB und die Förderung der Regionalentwicklung im Rheingau. Der Stadtumbau ist eindeutig keine Kreis- aufgabe, die Entwicklung des Regionalparks sicher keine gemeindliche Aufgabe. Die Beteiligten wollten die Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt waren, gemeinsam wahrnehmen und haben sie deshalb dem Zweckverband übertragen. Durch die damit entstehende Aufgabenkombination ändern sich nämlich die Bedingungen für die Wahrnehmung der einzelnen Aufgaben. Dass jetzt in der Versammlung z. B. Vertreter des Kreises über die Erfüllung von Aufgaben nach dem Baugesetzbuch mitentscheiden, liegt in der Konsequenz der Rechtsfigur des Zweckverbandes, der ja stets mit solchen Erweiterungen von Entscheidungsmöglichkeiten bei gleichzeitiger Hinnahme von Bindungen durch die Mitentscheidung der Vertreter anderer Kommunen verbunden ist.

Dass eine Kongruenz von Mitgliederaufgaben und Zweckverbandsaufgaben nicht erforderlich ist, zeigt auch die Be- trauung des Zweckverbandes mit einer Aufgabe, die erst künftig in den Zuständigkeitsbereich der beteiligten Kommunen fällt. Überträgt der Gesetzgeber den Gemeinden zum 1. Januar des nächsten Jahres eine Aufgabe, sind diese nicht gehindert, bereits vorher einen Zweckverband zu errichten, der diese Aufgabe dann ab dem 1. Januar wahrnimmt. Sie müssen den Verband auch nicht unbedingt aufschiebend be- fristet errichten. Die Versammlung eines Sparkassenzweckverbandes, der im Rahmen einer Sparkassenfusion am 1. Januar die Aufgabe von den Verbandsmitgliedern übernimmt, kann auch schon vor dem 1. Januar tagen, da- mit ein Verwaltungsrat gewählt werden kann, der seinerseits rechtzeitig den Vorstand der Sparkasse bestellt. Der er- wählte gemeindliche Zweckverband kann für die neue Auf- gabe schon Personal einstellen, damit er am 1. Januar akti- onsfähig ist. Die Gemeinden müssen in diesen Fällen auch nicht in die Satzung schreiben, Aufgabe des Zweckverbandes sei die Vorbereitung der Aufgabenwahrnehmung⁴⁷. Wichtig ist allein, dass der Verband mit der eigentlichen Aufgäben- erfüllung erst am 1. Januar beginnt. Die Bestimmtheit der Zuständigkeitsordnung verlangt in diesem Punkt eine klare und unmissverständliche Regelung⁴⁸.

Vollends an ihre Grenzen müsste die Vorstellung von der Aufgabenkongruenz dort stoßen, wo die Aufgabe erst mit der Kooperation entsteht. Ein schönes Beispiel für solche kooperationsbedingte Aufgaben sind die Datenverarbei- tungszweckverbände. In der Satzung des Kommunalen Re- chenzentrums Minden-Ravensberg/Lippe⁴⁹ finden sich u. a. die Aufgaben „Information und Beratung der Verbandsmit- glieder in allen Angelegenheiten der technikunterstützten In- formationsverarbeitung“ und „Betrieb eines Kommunikati- onsnetzes für das Verbandsgebiet“. Die Aufgabe „Informati- on und Beratung“ kann schon aus begrifflichen Gründen nicht von den Mitgliedern auf den Verband übergegangen sein, weil diese sich nicht selbst beraten können. Das Kom- munikationsnetz für das Verbandsgebiet zu errichten und zu betreiben, gehört nicht zu den Aufgaben der Mitglieder.

39 S. dazu www.zval.de; dort findet sich auch die Satzung.

40 Ähnlich in Hessen der Zweckverband „Interkommunale Zusammen- arbeit Schwalm-Eder-West“ (www.schwalm-eder-west.de).

41 Dazu www.euregio.org; dort auch die Satzung.

42 Satzung auf der Homepage des Landkreises Pfaffenhofen.

43 Satzung auf der Homepage der Stadt Xanten.

44 Wie hier am Beispiel der Krankenhausträgerschaft *Prandl/Gillessen* (o. Fußn. 27), Art. 18 KommZG S. 109; *Schulz* (o. Fußn. 4), Art. 3 KommZG Anm. 1.1 geht demgegenüber davon aus, Aufgaben könnten nur örtlich oder nur überörtlich im Bereich des Kreises oder über das Kreisgebiet hinaus sein. Wie bereits erläutert, ist diese Annahme keineswegs zwingend, und sie ist für eine Reihe von Aufgabenbereichen wenig überzeugend. Er hält die Museumszusammenarbeit aber für zu- lässig, wenn das Museum als solches bezirkswerte Bedeutung hat, das „Wirtschafts- und Kulturleben der Standortgemeinde beeinflussen und auch für kulturelle Zwecke des Landkreises genutzt werden“ kann.

45 *Schulz* (o. Fußn. 4) Art. 3 KommZG Anm. 1.1 und 1.2) hält eine Bündelung sachlich zusammenhängender Aufgaben, auch von Gebiets- körperschaften verschiedener Stufen ausdrücklich für zulässig; ähnlich *Prandl/Gillessen* (o. Fußn. 27), Art. 18 KommZG S. 109; gegen die Zulässigkeit solcher Verbände für Niedersachsen *Nordholtz* (o. Fußn. 1), S. 65 ff.

46 Dazu www.zweckverband-rheingau.de, wo sich auch die Satzung fin- det.

47 Zu gesetzlichen Möglichkeiten von Vorverbänden, die der Prüfung und Vorbereitung eines dauernden Verbandes dienen, nach altem sächsi- schen Recht s. *Kopsch*, in: Handwörterb. der Kommunalwissenschaften IV, 1924, Art. Zweckverbände, S. 623 r. Sp.

48 Für beliebige künftige und damit noch nicht feststehende öffentliche Aufgaben kann ein Zweckverband mangels Bestimmtheit der Aufgabe nicht errichtet werden (*Prandl/Gillessen* [o. Fußn. 27], Art. 18 KommZG S. 108).

49 Dazu www.krz.de. Dort findet sich auch die Satzung.

Diese beiden unzweifelhaft sinnvollen und notwendigen Aufgaben entstehen überhaupt erst als Aufgaben des Zweckverbandes: Ähnliche Aufgaben gibt es bei den Zweckverbänden für den öffentlichen Nahverkehr, wenn diese sich etwa um Verbundfahrpläne und Verbundfahrkarten kümmern.

In der gemeinsamen Datenverarbeitung wie im Nahverkehr sind die genannten Aufgaben angesichts ihrer großen Bedeutung und ihres eigenständigen Werts nicht bloßer Annex von den Mitgliedern übergebener, sondern dem Zweckverband selbstständig übertragene Aufgaben. Für die rechtmäßige Errichtung des Verbandes kommt es allein darauf an, dass die Gemeinden zu ihrer Erfüllung berechtigt oder verpflichtet sind. Die Berechtigung zur Koordinierung ihrer Aktivitäten und zur Entwicklung einer gemeinsamen Infrastruktur besitzen die Kommunen, und die Zweckverbandserrichtung ermöglicht es den Kommunen, davon Gebrauch zu

machen, wozu sie allein nicht in der Lage wären. Ausschließen soll die gesetzliche Vorgabe aber, dass die verbandserrichtenden Kommunen sich über den Zweckverband anderweit ausschließlich zugewiesener Aufgaben bemächtigen⁵⁰ oder sich mit Angelegenheiten befassen, die zur kommunalen Aufgabenerfüllung keinen Bezug aufweisen.

Wenn es sich um Aufgaben handelt, für die eine ausschließliche Zuständigkeit gesetzlich bestimmt oder aus rechtsstaatlichen Gründen unverzichtbar ist, geht diese Zuständigkeit auf den Zweckverband über. Ein solcher Aufgabenübergang ist jedoch auch in solchen Fällen nicht konstitutiv für die Errichtung des Zweckverbandes, sondern lediglich seine Folge. ■

50 Schink (o. Fußn. 15), S. 773.