
B Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit

I. Einleitung

Kommunale Zusammenarbeit ist nichts Neues. Sie wird seit Jahrzehnten in unterschiedlicher Intensität praktiziert. Gemeinden und Gemeindeverbände, die heute noch ein von ihrer „Umgebung“ losgelöstes Dasein führen können, gibt es in der Bundesrepublik Deutschland und in Europa nicht mehr. Jede Gemeinde, jeder Kreis – ganz gleich welcher Größenordnung – steht in gewissen wechselseitigen Beziehungen zu einer, regelmäßig aber auch zu mehreren Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie zu anderen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Institutionen.

Wenn derzeit in verstärktem Ausmaß über eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit nachgedacht wird, so hat dies zunächst mit der finanziellen Notlage vieler Städte und Gemeinden zu tun. Angesichts leerer Kassen geht es darum – im Anschluss an die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells –, erneut den Versuch zu unternehmen, finanzielle Handlungsspielräume wiederzugewinnen.

Weitere Motivation, sich dem Thema interkommunale Zusammenarbeit verstärkt zu widmen, ist das Bestreben vieler Städte und Gemeinden, durch Schaffung effizienterer Strukturen, durch eine höhere Spezialisierung des Personals und der damit verbundenen größeren Sachkunde die Qualität der angebotenen Verwaltungsleistungen zu erhöhen. Dies führt in der Tendenz zwangsläufig zu immer großräumigeren Organisationen und einer stetigen „Hochzonung“ von Aufgaben. Damit zeigt sich ein Zielkonflikt zu der andererseits erwünschten Bürgernähe der Verwaltungsleistungen und der möglichst dezentralen Aufgabenansiedlung.

Dem Recht der interkommunalen Zusammenarbeit als einem Teil des Kommunalverfassungsrechts wurde lange Zeit nicht das erforderliche Verständnis entgegengebracht. Dieses Desinteresse zeigte sich darin, dass über viele Jahre das Reichszweckverbandsgesetz (RZwVG vom 7. Juni 1939 [RGBl. I, S. 876]) in zahlreichen Ländern der Bundesrepublik Deutschland die Rechtsgrundlage der interkommunalen Zusammenarbeit bildete. Gemäß Artikel 123 Abs. 1 i. V. m. den Artikeln 125, 70 u. 74 GG galt das Reichszweckverbandsgesetz als Landesrecht weiter, stand jedoch in wesentlichen Teilen im Widerspruch zu den einzelnen Landesverfassungen und Kommunalverfassungsgesetzen.¹ Nordrhein-Westfalen schuf 1961 das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (Gesetz vom 26. April 1961 [GV. NRW. S. 190]). Das GKG NRW baute auf dem Reichszweckverbandsgesetz auf und passte das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit dem geltenden Verfassungsrecht an. Man stellte den Gemeinden und Gemeindeverbänden drei verschiedene und gleichberechtigte Formen interkommunaler Zusammenarbeit zur Verfügung. Anlässlich des 45. Deutschen Juristentages

¹ Rothe, Das Recht zur interkommunalen Zusammenarbeit, 1965, S. 22.

1964 wurde dieses Gesetz als äußerst positiv und nachahmenswert bewertet. Der Gutachter, Prof. Werner Weber, stellte fest:

„Der Ausbau des überlieferten Zweckverbandsrechts zu einem Recht der kommunalen Zusammenarbeit nach dem Beispiel des Landes NRW ist allen Landesgesetzgebern zu empfehlen.“²

Das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Mai 2009 (GV. NRW. S. 298), stellt die Rechtsgrundlage für die verschiedenen öffentlich-rechtlichen Formen der kommunalen Zusammenarbeit dar. Auf diese im GKG verankerten Rechtsinstitute

- die kommunale Arbeitsgemeinschaft (§ 2 GKG)
- der Zweckverband (§ 9 GKG)
- die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§ 23 GKG)
- das gemeinsame Kommunalunternehmen (§ 27 GKG)

wird nachstehend eingegangen. Weitere Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit in privatrechtlichen Rechtsformen ermöglicht § 1 Abs. 3 GKG und werden an anderer Stelle behandelt.³

II. Aufgaben

Für eine Zusammenarbeit in den Rechtsformen des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit kommen gemäß § 1 Abs. 1 GKG nur Aufgaben in Betracht, zu deren Erfüllung die Gemeinden und Gemeindeverbände berechtigt oder verpflichtet sind. Zu den Gemeindeverbänden gehören die Kreise (§ 1 Abs. 2 KrO NRW, die Landschaftsverbände⁴ sowie die Zweckverbände (§ 5 Abs. 2 GKG).

Grundsätzlich kann jede Aufgabe, zu deren Erfüllung eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband berechtigt oder verpflichtet ist, Gegenstand kommunaler Gemeinschaftsarbeit sein. Hierzu gehören die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ebenso wie die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 3 Abs. 2, Abs. 5 GKG). Zum Begriff der Aufgaben werden auch die Serviceleistungen wie Personalverwaltung, Hausverwaltung, Einkauf, Hausdruckerei etc. gezählt⁵.

² Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag 1964, S. 54.

³ Ausarbeitung in diesem Handbuch von Schwabedissen/Wellmann, Interkommunale Zusammenarbeit von kommunalen Wirtschaftsunternehmen insbesondere im Dienstleistungsreich.

⁴ § 2 LVerbO NRW spricht zwar nur von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, in der Kommentarliteratur ist allerdings anerkannt, dass die Landschaftsverbände als Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 LV anzusehen sind (Held/Becker u. a., Kommunalverfassungsrecht NRW, LSchVO § 2 Anm. 4).

⁵ Held/Becker u. a., Kommunalverfassungsrecht NRW, § 1 GKG Anm. 2.1.

Einschränkungen für die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben ergeben sich in zwei Fällen:

- durch Gesetz wird eine besondere Rechtsform für die Zusammenarbeit vorgeschrieben,
- durch Gesetz ist die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe ausgeschlossen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 GKG).

Beispiele für die gesetzlich vorgeschriebene Rechtsform finden sich in § 3 Abs. 2 Satz 2, Abs. 5 GO NRW (öffentlich-rechtliche Vereinbarung) und §§ 108 Abs. 1, 114a GO NRW (private Rechtsform oder rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts).

Ein gesetzlicher Ausschluss für die gemeinsame Wahrnehmung der Aufgaben der Ordnungsbehörden findet sich in § 13 OBG. Die diesbezüglichen Aufgaben sind „mit eigenen Dienstkräften“ durchzuführen. Das Oberverwaltungsgericht NRW sah im gestuften Aufgabenmodell, welches Aufgaben landesweit allen Städten und Gemeinden in jeweils gleicher Größenordnung zuweist (§ 4 GO), eine abschließende Regelung des Gesetzgebers mit der Folge, dass abweichende Vereinbarungen zwischen Kommunen unzulässig waren⁶. Dieses Verbot wurde durch den Gesetzgeber durch Ergänzung der §§ 3 und 4 GO dadurch aufgehoben, dass auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eine Kommune die ihr übertragene Pflichtaufgabe für eine benachbarte Kommune mit übernimmt. Mit der Einführung des additiven Schwellenwerts durch die Novellierung der GO im Jahre 2007 ist diese Regelung dahingehend erweitert worden, dass auch eine an sich nicht zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtete Kommune mit anderen zur Erledigung einer Pflichtaufgabe verabreden kann, solange sie die ihnen in der Summe vorgegebene Mindesteinwohnerzahl (20.000 Einwohner für Mittlere kreisangehörige Städte und 50.000 Einwohner für Große kreisangehörige Städte) erreicht.

III. Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit nach dem GKG

1. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft

Gemäß § 2 GKG NRW können Gemeinden und Gemeindeverbände sich zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen. Das Rechtsinstitut der kommunalen Arbeitsgemeinschaft als loseste Form interkommunaler Zusammenarbeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage bietet für benachbarte Gemeinden eine gemeinsame Plattform mit dem Ziel, dass jede der in ihrem Gebiet durchaus selbständig bleibenden Verwaltungen bei ihren Maßnahmen neben dem Lokalinteresse auch das allgemeine Interesse berücksichtigt und so ohne Organisations- und Kompetenzverlust aufgrund vernünftiger Übereinkunft Gemeinschaftsarbeit leisten kann. Zur Begründung für die Aufnahme der kommu-

⁶ OVG NRW, Urteil vom 6. Mai 1986, DVBl. 1987, S. 142 f.

nalen Arbeitsgemeinschaften in das GKG NRW wurde von Seiten der Landesregierung angeführt:

„Sie bietet eine gute Möglichkeit, sich in eng besiedelten Gebieten zur ständigen Aussprache über bestimmte Fragen zu vereinigen und auf diesem zwanglosen Weg eine Anpassung der gegenseitigen Bestrebungen herbeizuführen. Der Gesetzentwurf glaubt daher an dieser Form zwischen-gemeindlicher Zusammenarbeit nicht vorbeigehen zu sollen. Er überlässt jedoch ihre Ausgestaltung im Einzelnen der freien EntschlieÙung der Beteiligten.“⁷

Unter einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft versteht man einen losen Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden zwecks Regelung von kommunalen Sachverhalten auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Der öffentlich-rechtliche Vertrag hat keine Außenwirkung und bindet daher nur die beteiligten Gemeinden. Er bedarf gemäß § 57 Verwaltungsverfahrensgesetz der Schriftform.⁸

In eine solche kommunale Arbeitsgemeinschaft können regelmäßig auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und juristische Personen des privaten Rechtes aufgenommen werden (§ 2 Abs. 1 Satz 2 GKG NRW). Durch den Zusammenschluss der Gemeinden und Gemeindeverbände zu einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft entsteht weder ein neues Rechtssubjekt, das Träger von Rechten und Pflichten sein kann, noch wird dadurch die Souveränität der einzelnen Mitglieder eingeschränkt. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft kann deshalb auch keine für die Mitglieder rechtsverbindlichen Beschlüsse fassen.

„Nach der getroffenen Vereinbarung beraten die Arbeitsgemeinschaften Angelegenheiten, die ihre Mitglieder gemeinsam berühren; sie stimmen Planungen der einzelnen Mitglieder für diese Angelegenheiten und die Tätigkeit von Einrichtungen ihrer Mitglieder aufeinander ab; sie leiten Gemeinschaftslösungen ein, um eine möglichst wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen.“ (§ 2 Abs. 2 GKG NRW)

Die im ersten Halbsatz von § 2 Abs. 2 Satz 1 GKG angesprochene Beratung verdeutlicht, dass die Arbeitsgemeinschaft nur Vorbereitungen treffen, jedoch keine Entscheidungen der Mitglieder vorwegnehmen kann. Aus der Formulierung „gemeinsam berühren“ wird gefolgert, dass auch Beratungsgegenstände behandelt werden können, die außerhalb der Zuständigkeit der jeweils Beteiligten liegen, diese aber „gemeinsam berühren“.⁹

Die Gründe, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände zu einem solchen Zusammenschluss veranlassen können, sind nach dem gesteckten Rahmen des

⁷ Landtag NRW – 4. Wahlperiode, Drs. Nr. 23, S. 23.

⁸ Köhler, in: Held/Becker u. a., Kommunalverfassungsrecht NRW, §§ 2 u. 3 GKG, S. 1.

⁹ Ebd. Anm. 3.

§ 2 Abs. 2 GKG NRW so vielschichtig, dass sie nicht einzeln beim Namen genannt werden können. Als Beispiele können aufgeführt werden: Aufgaben zur Abstimmung von Bauleitplänen hinsichtlich der Ausweisung von Industrie- und Baugelände, von Straßen, Wegen, Erholungs- und Grünflächen, von Planungen auf dem Gebiet des Verkehrs; die Abstimmung von Planungen und die Einleitung von Gemeinschaftslösungen für die Wasser-, Elektrizitäts- und Gasversorgung sowie die Abwasserbeseitigung und die Müllabfuhr; die Schaffung kultureller Einrichtungen; die Errichtung und Erweiterung von Schulen mit überörtlicher Bedeutung sowie für die Anlagen von Sportplätzen und Badeanstalten.

Trotz der Unverbindlichkeit der Arbeitsgemeinschaft haben sich in der Praxis formlose Abstimmungsprozesse durchgesetzt. Hauptverwaltungsbeamtenkonferenzen, Arbeitskreise, Amts- bzw. Fachbereichsleiterbesprechungen sichern einen umfassenden Erfahrungsaustausch und eine gegenseitige Abstimmung.

2. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist ihrer Rechtsnatur nach ein öffentlich-rechtlicher Vertrag.¹⁰ Aus § 23 Abs. 1 GKG NRW wird deutlich, dass Gegenstand einer solchen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nur Aufgaben sein können, die in der Zuständigkeit der jeweils beteiligten Gebietskörperschaft liegen. Eine Teilnahme anderer juristischer Personen oder natürlicher Personen ist bei der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ausgeschlossen. Durch die öffentlich-rechtliche Vereinbarung entsteht kein neuer Rechtsträger. Gemeinden, die sich als „gleichberechtigte“ Rechtssubjekte gegenüberstellen, können sich durch korrespondierende rechtsgeschäftliche Willenserklärungen dahingehend verpflichten, dass eine Gemeinde

- eine bestimmte Aufgabe der übrigen Beteiligten in ihre Zuständigkeit übernimmt (§ 23 Abs. 1 erste Alternative, Abs. 2 Satz 1 GKG NRW) und somit das Recht und die Pflicht zur Erfüllung dieser Aufgabe auf sie übergeht (delegierende Vereinbarung);
- eine bestimmte Aufgabe für die übrigen Beteiligten durchführt (§ 23 Abs. 2 zweite Alternative, Abs. 2 Satz 2 GKG NRW), sodass deren Rechte und Pflichten als Träger der Aufgabe unberührt bleiben (mandatierende Vereinbarung).

Durch die delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung werden die Gebietskörperschaften, die Aufgaben abgeben, abschließend von ihrer Aufgabenerfüllung frei. Sie verlieren ihre Zuständigkeit auf Dauer des Bestehens der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Bei der mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung führt die übernehmende beteiligte Kommune die Aufgabe in fremden Namen durch. Diejenige Gebietskörperschaft, die die Aufgabe übernommen hat, tritt gegenüber den Bürgern als Vertreter der Aufgaben abgebenen Gemeinde auf. Da die abgebende Gemeinde in diesem Fall weiterhin Träger der Aufgabe bleibt, ist sie auch Vollstreckungsorgan und muss ggf. der überneh-

¹⁰ Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, Anm. 945, S. 6.

menden Gemeinde eine Vollmacht zur Durchführung von Rechtsstreitigkeiten oder zur Durchführung einer Vollstreckungsmaßnahme erteilen.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung bewirkt nicht nur öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehungen zwischen den beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbänden, sondern auch eine für Dritte verbindliche Rechtslage. Die zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben verpflichtete Körperschaft kann ermächtigt werden, die Benutzung einer Einrichtung durch eine für das gesamte Gebiet geltenden Satzung zu regeln. Die Übertragung des Satzungsrechtes von der abgebenden auf die übernehmende Gemeinde ist nur zulässig bei der delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, also dann, wenn die betreffende Körperschaft eine Aufgabe der übrigen in ihre Zuständigkeit übernimmt (§ 23 Abs. 2 Satz 1 GKG NRW). In diesem Fall kann die zur Erfüllung der Aufgabe verpflichtete Körperschaft eine Gebührenerhebung oder eine Einführung des Anschluss- und Benutzungszwanges durch Satzung regeln. Diese wirken in allen Gebieten der Beteiligten.

Art und Form der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung

In Betracht kommt zunächst die öffentlich-rechtliche Vereinbarung auf freiwilliger Grundlage. Zu diesem Rechtsinstitut finden sich die Gemeinden und Gemeindeverbände nur dann zusammen, wenn ihrer Meinung nach ein Bedürfnis für den Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung besteht. In diesem Fall sind alle Beteiligten an dem Erfolg der gemeinsamen Arbeit interessiert und werden mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln versuchen, das gesteckte Ziel tatsächlich zu erreichen. Im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie bei Aufgaben, die den Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten übertragen wurden, ist eine kommunale Zusammenarbeit nur aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung möglich. Dieser Formzwang ist maßgeblich begründet im Grundsatz der einfachen Verwaltung (§ 5 Abs. 5 Landesorganisationsgesetz NRW), wonach die zuständige Behörde möglichst ortsnah zu bestimmen ist. Dieser Grundsatz steht der Schaffung neuer Verwaltungsebenen entgegen, die zudem mit der Gefahr zusätzlicher Kosten verbunden ist.

Des Weiteren kennt das GKG NRW die Pflichtvereinbarung (§ 26 GKG NRW). Im Fall der Pflichtvereinbarung geht die Initiative zum Abschluss einer Vereinbarung nicht von den beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbänden aus, sondern von der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde. Die zuständige Aufsichtsbehörde setzt den Beteiligten eine angemessene Frist zum Abschluss einer Vereinbarung (§ 26 Abs. 1 GKG NRW). Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 2 GKG NRW hat jedoch vor der Regelung der Vereinbarung durch die Aufsichtsbehörde eine mündliche Verhandlung mit den Beteiligten voranzugehen. Ein Beispiel einer Pflichtvereinbarung in Nordrhein-Westfalen ist dem Verfasser allerdings nicht bekannt.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist zwingend schriftlich abzuschließen (§ 24 Abs. 1 Satz 1 GKG NRW). Die Nichtbeachtung der Formvorschrift hat die Nichtigkeit der Vereinbarung zur Folge. Sie bedarf der Genehmigung der zuständigen Aufsichtsbehörde (§ 24 Abs. 2 Satz 1, § 29 Abs. 4 GKG NRW). Der weitere

Mindestinhalt ist nur ansatzweise im Gesetz verankert. Gemäß § 23 Abs. 4 und 5 GKG NRW soll in der Vereinbarung eine angemessene Entschädigung vorgesehen werden, die in der Regel so zu bemessen ist, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden. Des Weiteren ist für den Fall, dass die Vereinbarung nicht befristet oder die Frist mehr als 20 Jahre beträgt, in der Vereinbarung zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form sie von allen der Beteiligten gekündigt werden kann. Als weiterer Mindestinhalt sind die Namen der an der Vereinbarung beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände und die Bezeichnung der Aufgaben aufzunehmen.

Nach § 23 Abs. 3 GKG kann den Beteiligten auch „ein Mitwirkungsrecht“ bei der Erfüllung oder Durchführung der Aufgaben eingeräumt werden. Welcher Art dieses Mitwirkungsrecht sein soll, ist dem Ermessen der Beteiligten überlassen. In Betracht kommen vor allem Zustimmungsvorbehalte für bestimmte Maßnahmen. Denkbar ist auch die Beteiligung von stimmberechtigten Vertretern der mitwirkungsberechtigten Körperschaften in den Kollegialorganen der erfüllenden Körperschaft. Gemäß § 23 Abs. 3 zweiter Halbsatz GKG NRW kann sich das Mitwirkungsrecht auch auf die Bestellung von Dienstkräften für die gemeinsame Aufgabe beziehen.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ermöglicht die gemeinsame Durchführung der unterschiedlichsten kommunalen Aufgaben in einem größeren Gebiet, ohne dass es dazu eines neuen schwerfälligen und kostspieligen Rechtsträgers bedarf (z. B. gemeinsame Benutzung eines kommunalen Friedhofes; Beteiligung der Wohnsitzgemeinden auswärtiger Schüler an den Kosten des Schulträgers; gemeinsame Benutzung von Abwasseranlagen wie Kanalisation und Klärwerke; gemeinsame Benutzung von Trinkwasseranlagen; Vereinbarung über den Anschluss an die Müllabfuhr und die Müllverwertung; gemeinsame Straßenreinigung; Vereinbarung über den Bau und die Unterhaltung von Sportstätten etc.).

3. Zweckverband

Nach den Vorschriften des GKG NRW ist der Begriff „Zweckverband“ wie folgt zu definieren: Der Zweckverband ist als Gemeindeverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, zu der sich Gemeinden und Gemeindeverbände zusammenschließen können, um gemeinsam bestimmte einzelne kommunale Aufgaben wahrzunehmen; juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts sowie natürliche Personen können Mitglied eines Zweckverbandes sein, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohles nicht entgegenstehen (§§ 4, 5 GKG NRW).

Das Recht und die Pflicht der an einem Zweckverband beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung der Aufgaben, die dem Zweckverband gestellt sind, gehen auf den Zweckverband über. Der Zweckverband tritt also hinsichtlich der in der Verbandssatzung aufgeführten Aufgaben in vollem Umfange an die Stelle der beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Zuständig-

keit der beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung dieser Aufgaben entfällt.

a. Arten des Zweckverbandes

Das GKG NRW unterscheidet drei Arten von Zweckverbänden:

Die mit Abstand gebräuchlichste Form des Zweckverbandes ist der sog. „Freiverband“, mit dessen Hilfe sich Gemeinden und Gemeindeverbände auf freiwilliger Grundlage zusammenfinden, um gemeinsam interessierende kommunale Aufgaben zu bewältigen (§ 9 Abs. 1 GKG NRW). Werden Verhandlungen mit Gemeinden außerhalb des Kreises geführt, sind die Kreise rechtzeitig zu unterrichten. Sollen Gemeinden oder Gemeindeverbände außerhalb des Landes NRW einbezogen werden, bedarf es der Genehmigung der Bezirksregierung (§ 4 Abs. 3 Satz 1 GKG NRW).

Bei der Gründung eines Pflichtverbandes ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen. Voraussetzung ist, dass die Bildung eines Zweckverbandes zur Durchführung von Pflichtaufgaben, die den Gemeinden oder Gemeindeverbänden durch gesetzliche Vorschrift auferlegt sind, aus Gründen des öffentlichen Wohles dringend geboten ist. Gemäß §§ 3, 4 GO können Kommunen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nach den Vorschriften des GKG gemeinsam nur in Form der Zweckvereinbarung wahrnehmen. Insofern kommen als Aufgaben eines Pflichtverbandes nur pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben in Betracht. Dringend geboten aus Gründen des öffentlichen Wohls ist der Pflichtverband, wenn der Allgemeinheit ohne die Gründung eines Pflichtverbandes „schwerwiegende Nachteile“ entstehen. Der Pflichtverband ist jedoch die Ultima Ratio. Vorab hat die Aufsichtsbehörde darauf hinzuwirken, dass ein freiwilliger Zweckverband gegründet wird (§ 13 Abs. 1 GKG). Liegen die Voraussetzungen des Absatzes 1 des § 1 GKG vor, kann (Ermessensentscheidung) die Aufsichtsbehörde den Beteiligten eine angemessene Frist zur Bildung des Zweckverbandes als Freiverband setzen (§ 13 Abs. 1 GKG NRW). Die Aufsichtsbehörde droht den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden insofern die Bildung eines Zweckverbandes an. Für den Fall, dass diese dem Verlangen nicht nachkommen, kann die Aufsichtsbehörde die Verbandssatzung erlassen und die Bildung des Zweckverbandes als Pflichtverband verfügen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 GKG NRW). Vor dieser Entscheidung muss den Beteiligten jedoch Gelegenheit gegeben werden, ihre Auffassung in einer mündlichen Verhandlung darzulegen (§ 13 Abs. 2 Satz 3 GKG NRW).

§ 22 ermöglicht es dem Gesetzgeber, einen gesetzlichen Zweckverband zu normieren. Die Regelung hat praktisch keine Relevanz und ist kommunalverfassungsrechtlich als Eingriff in die negative Kooperationshoheit der Kommunen bei Erfüllung ihrer freiwilligen Aufgaben äußerst problematisch.

In der Praxis waren Zweifel entstanden, ob Zweckverbände zulässig sind, denen mehr als eine Aufgabe übertragen wird (Mehrfachzweckverbände). Diese Zweifel wurden mit der Gesetzesnovellierung 2007 beseitigt.¹¹

b. Verwaltung des Zweckverbandes

Der Zweckverband verfügt über eigene Organe, nämlich die Verbandsversammlung mit einem Vorsitzenden und einen Verbandsvorsteher, dem die Geschäftsführung obliegt. Der Verbandsvorsteher wird von der Verbandsversammlung aus dem Kreis der Hauptverwaltungsbeamten oder mit Zustimmung ihres Dienstvorgesetzten aus dem Kreis der allgemeinen Vertreter oder der leitenden Bediensteten der zum Zweckverband gehörenden Gemeinden und Gemeindeverbände gewählt (§ 16 Abs. 1 Satz 1 GKG NRW). In der jetzigen Fassung ist es auch zulässig, dass der Verbandsvorsteher der Verbandsversammlung nunmehr angehören darf. Die vorherige Regelung hatte den Nachteil, dass der der Verbandsversammlung angehörende Hauptverwaltungsbeamte nicht zum Verbandsvorsteher gewählt werden konnte. Diese Rechtsfolge ist durch die Streichung des zweiten Halbsatzes von § 16 Abs. 1 Satz 1 GKG NRW durch das Änderungsgesetz vom 15. Juni 1999 beseitigt.¹² Der Verbandsvorsteher führt die laufenden Geschäfte des Zweckverbandes, vertritt den Zweckverband gerichtlich und außergerichtlich und ist Dienstvorgesetzter der Dienstkräfte des Zweckverbandes (§ 16 Abs. 2 u. 3 GKG NRW). Die zur Aufgabenerfüllung nötigen Finanzmittel erhält der Zweckverband durch Umlage von seinen Mitgliedern oder durch Erhebung von Gebühren und Beiträgen auf Grundlage seiner Satzung. Die personelle Ausgestaltung der Geschäftsstelle ist abhängig von der Quantität und Komplexität der übertragenen Aufgaben. Dem Zweckverband kann entweder ein eigener Verwaltungsunterbau zugewiesen werden oder aber die Mitglieder vereinbaren die Inanspruchnahme von Personal eines oder mehrerer Mitglieder. Zweckverbände besitzen Dienstherrnfähigkeit und können insofern auch Beamte beschäftigen.

c. Auflösung des Zweckverbandes

Der Zweckverband kann im Gegensatz zur Gemeinde zu jeder Zeit aufgelöst werden. Da der Zweckverband aber in der Regel nur öffentlich-rechtliche, d. h. kommunale Aufgaben durchführt, bedarf die Auflösung einer besonderen Reglementierung. Gemäß § 9 Abs. 2 Ziff. 2 GKG NRW kann die Verbandssatzung Bestimmungen enthalten über die Abwicklung im Fall der Auflösung des Zweckverbandes. Hierbei handelt es sich um eine Kann-Vorschrift. Sieht die Verbandssatzung jedoch die hauptamtliche Anstellung von Beamten und Angestellten vor, so findet § 17 Abs. 2 Satz 2 GKG NRW Anwendung. In diesem Fall muss die Verbandssatzung auch Vorschriften über die Übernahme der Beamten und Angestellten durch Verbandsmitglieder oder über die sonstige Abwicklung der

¹¹ Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, GV. NRW. 2007 S. 380ff.; LT-Drs. 14/3979, S. 162/163.

¹² Köhler, in: Held/Becker u. a., Kommunalverfassungsrecht NRW, § 16 Anm. 2.6.

Dienst- und Versorgungsverhältnisse im Fall der Auflösung des Zweckverbandes oder der Änderung der Aufgaben treffen.

d. Aufsicht und Entscheidungen über Streitigkeiten

Grundsätzlich unterliegen die Zweckverbände der gleichen staatlichen Aufsicht wie die Gemeinden und Gemeindeverbände. Je nach Kreis der Verbandsmitglieder wird diese von unteren, oberen oder obersten Aufsichtsbehörden durchgeführt. Die Zuständigkeiten sind im Einzelnen in § 29 GKG NRW geregelt.

Bei Streitigkeiten über Recht und Verbindlichkeiten der Beteiligten aus öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen sowie bei Streitigkeiten zwischen dem Zweckverband und seinen Verbandsmitgliedern oder der Verbandsmitglieder untereinander über Rechte und Verbindlichkeiten aus dem Verbandsverhältnis ist die Aufsichtsbehörde zur Schlichtung anzurufen, soweit das GKG NRW nicht etwas anderes bestimmt oder in der Vereinbarung oder der Verbandsatzung ein besonderes Schiedsverfahren vorgesehen ist (§ 30 GKG NRW).

4. Das Gemeinsame Kommunalunternehmen

Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zum 9. Oktober 2007 (GV. NRW. S. 380ff.) wurden die Rechtsgrundlagen für die als „gemeinsames Kommunalunternehmen“ bezeichnete Sonderform der Anstalt des öffentlichen Rechts in das GKG (§§ 27, 28) eingefügt. Das gemeinsame Kommunalunternehmen wird als Anstalt des öffentlichen Rechts unter Bezugnahme auf die Regelung in § 114a GO NRW definiert. Im Gegensatz zu § 4 Abs. 2 GKG für die Zweckverbände kann ein gemeinsames Kommunalunternehmen ausschließlich von Gemeinden und Kreisen errichtet werden (§ 27 Abs. 1 Satz 1 GKG).

Die Anstalt des öffentlichen Rechts wurde 1999 mit dem ersten Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung (GV. NRW. S. 386) als Rechtsform des Kommunalunternehmens ermöglicht. Erklärtes Ziel war es insoweit, vorhandene Angebote an Rechtsformen des öffentlichen Rechts für die wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinden zu erweitern¹³. Aufgrund der Verweisung in § 27 Abs. 2 Satz 2 GKG gelten alle Regelungen für die Anstalt des öffentlichen Rechts sowie der Kommunalunternehmensverordnung (KUV) entsprechend. § 114a Abs. 1 Satz 2 GO NRW verweist wiederum auf § 108 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 1 und 2 GO NRW, der wiederum auf die Voraussetzungen des § 107 Abs. 1 und Abs. 2 GO NRW verweist. Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist als juristische Person des öffentlichen Rechts selbständiger Verwaltungsträger; sie besitzt Rechtsfähigkeit, d.h. die Fähigkeit selbständig Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Soweit sie hoheitliche Aufgaben ausübt, hat sie zudem Dienstherrnneigenschaft (§ 114a Abs. 9 GO NRW). Kernelemente der Anstalt des öffentlichen Rechtes sind:

¹³ LT-Drs. 12/3730, S. 109, amtl. Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung.

- Da die Einrichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts auf Landesrecht beruht, scheiden Konflikte mit dem bundesrechtlich geregelten Gesellschaftsrecht aus.
- Die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts kann hoheitlich tätig werden, z.B. durch Satzung den Anschluss- und Benutzungszwang vorschreiben und durchsetzen sowie Satzungen und Verwaltungsakte erlassen und Letztere auch vollstrecken (§ 114a Abs. 3 GO NRW).
- Handels- und gesellschaftsrechtliche Vorschriften sind entsprechend anwendbar (§ 114a Abs. 10 GO NRW)
- Die Gewährträgerschaft der Gemeinde und damit die unbeschränkte Haftung für Verbindlichkeiten der Anstalt bleibt bestehen (§ 114a Abs. 5 GO NRW).
- Für die steuerliche Behandlung der Anstalt ist nicht die Rechtsform entscheidend, sondern das Vorliegen eines steuerlichen Betriebes gewerblicher Art im Einzelfall.¹⁴

Die Errichtung eines Gemeinsamen Kommunalunternehmens erfolgt durch gemeinsame Vereinbarung einer Unternehmenssatzung (§ 27 Abs. 2 GKG). Für den Mindestinhalt der Satzung sind neben § 114a Abs. 2 GO NRW die Regelungen in § 28 GKG maßgeblich.

Neben der Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts sind verschiedene Möglichkeiten des Beitritts und der Eingliederung möglich:

- Beitritt zu einer bestehenden Anstalt oder einem bereits bestehenden Gemeinsamen Kommunalunternehmen durch Änderung der Unternehmenssatzung des bestehenden Kommunalunternehmens.
- Bestehende Regie- und Eigenbetriebe sowie eigenbetriebsähnliche Einrichtungen können auf das Gemeinsame Kommunalunternehmen im Wege der Gesamtrechtsnachfolge ausgegliedert werden (gleich Umwandlung gemäß § 1 Abs. 2 Umwandlungsgesetz).
- Verschmelzung bestehender Anstalten des öffentlichen Rechts zu einem Gemeinsamen Kommunalunternehmen (§ 27 Abs. 2, 3 GKG).

Zu den vorgenannten Entscheidungen sind gleichlautende Beschlüsse der Räte der beteiligten Gemeinden und Kreise erforderlich. Diese müssen von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt werden (Abs. 4 des § 27 GKG). Der Verweis auf § 115 Abs. 2 Satz 2 GO NRW stellt klar, dass der Genehmigungsantrag Ausführungen enthalten muss, anhand derer der Aufsichtsbehörde die Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen erleichtert wird. Die Genehmigung und die Satzung werden anschließend im Amtsblatt bekannt gemacht (§ 27 Abs. 5 GKG).

¹⁴ Vgl. Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, GO NRW, § 114 Anm. II 2.

Entscheidungen zur Entstehung des Unternehmens, zur Änderung der Unternehmenssatzung sowie über die Auflösung werden von den Vertretungen aller beteiligten Kommunen und Kreise getroffen (§ 27 Abs. 6 GKG). Die genannten Entscheidungen bedürfen der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

IV. Schlussbetrachtung

Der Wandel der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen stellt die gesamte öffentliche Verwaltung und damit auch die Kommunen in NRW vor große Herausforderungen. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich in den letzten Jahren erfolgreich für die Ausweitung der Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit eingesetzt. Die Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit werden vielfältig genutzt. Bereits jetzt gibt es über 350 Zweckverbände sowie knapp 400 unmittelbare kommunale Beteiligungen mit zwei oder mehr Gemeinden in wirtschaftlichen Unternehmungen in der Rechtsform des privaten Rechts. Noch nicht voll ausgeschöpft sind die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik. Dienstleistungszentren vor allem für interne Servicefunktionen eröffnen den Kommunen vielfältige Möglichkeiten für eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung, ohne dass der unmittelbare Kontakt mit den Bürgern aufgehoben wird.

Unabhängig von den rechtlichen Voraussetzungen interkommunaler Zusammenarbeit braucht es einen gemeinsamen politischen Gestaltungs- und Durchsetzungswillen in den beteiligten Kommunen. Bürgermeister und Rat sind hier gleichermaßen gefordert, Kompromissbereitschaft zu zeigen. Auch dies hat die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt: Interkommunale Zusammenarbeit hat nur Bestand, wenn alle Beteiligten gleichermaßen davon profitieren.