

Interkommunale Zusammenarbeit

RA Jörg Naumann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Würzburg

Vortrag auf dem 6. Würzburger Kommunaltag
am 10.10.2024



BOHL & COLL
Rechtsanwälte

Warum interkommunale Zusammenarbeit?

- Kommunale Daseinsvorsorge: Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 GO; keine abschließende Regelung, nur beispielhafte Aufzählung
- Vielfältige Aufgaben wie der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau; die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht, Gas und elektrischer Kraft; Einrichtungen zur Sicherung der Ernährung; Ortsplanung, Wohnungsbau etc.
- Einschränkung durch Art. 57 GO: „in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit“
- Übersteigt eine Pflichtaufgabe die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde, **so ist die Aufgabe in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen**, Art. 57 Abs. 3 GO

Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit

- **Verwaltungsgemeinschaften:** benachbarte selbständige, kreisangehörige Gemeinden nutzen eine gemeinsame Verwaltungsstelle; die jeweilige Kommune bleibt jedoch eigenständig.
- **Arbeitsgemeinschaften:** Kooperationen nicht nur von Kommunen, sondern auch von Vereinen, Verbänden und anderen Organisationen; oft zeitlich begrenzt auf bestimmte Projekte.
- **Zweckvereinbarungen:** Beteiligte Gebietskörperschaften übertragen einzelne oder mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben an Beteiligte; auch gemeinschaftliche Durchführung ist möglich.
- **Zweckverbände:** Gemeinden haben die Möglichkeit, einem Zweckband Pflichtaufgaben zu übertragen.
- **Kommunalunternehmen**
- **Metropolregion:** großräumige Zusammenschlüsse von Kommunen

10.10.2024

© RA Jörg Naumann - Würzburg

3

Verwaltungsgemeinschaften

Rechtsgrundlage: Verwaltungsgemeinschaftsordnung – VGemO

- Zusammenschluss benachbarter kreisangehöriger Gemeinden unter Aufrechterhaltung des Bestands der beteiligten Gemeinden, Art. 1 Abs. 1 Satz 1 VGemO;
- Rechtsform: Körperschaft des öffentlichen Rechts, Art. 1 Abs. 2 Satz 1 VGemO
- Staatliche Aufsicht, Art. 10 Abs. 2 VGemO i.V.m. Art. 51, 52 KommZG
- Voraussetzung: Einverständnis der beteiligten Gemeinden, aber u.U. auch gegen den Willen beteiligter Gemeinden bei Vorliegen von Gründen des öffentlichen Wohls, Art. 2 Abs. 1 VGemO;

10.10.2024

© RA Jörg Naumann - Würzburg

4

Verwaltungsgemeinschaften

- Bildung durch Gesetz, Art. 2 Abs. 3 VGemO
- Regelung von Rechts- und Verwaltungsfragen durch Regierung, Art. 2 Abs. 4 VGemO
- Name und Sitz einer neuen VGem werden durch Rechtsverordnung der Regierung bestimmt, Art. 3 Abs. 1 VGemO
- Regelungen des KommZG geltend entsprechend, Art. 10 Abs. 2 VGemO

Verwaltungsgemeinschaften

- Aufgaben: Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden; Ausnahme Erlass von Satzungen, Art. 4 VGemO;
- Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises erfüllen die Mitgliedsgemeinden selbst, allerdings besteht die Möglichkeit, einzelne Aufgaben und Befugnisse des eigenen Wirkungskreises einer Mitgliedsgemeinde durch Zweckvereinbarung auf die Verwaltungsgemeinschaft zu übertragen, Art. 4 Abs. 3 VGemO; damit wird die Gemeinde von der Aufgabe befreit, Willensbildung und technischer Vollzug liegen bei der VGem
- Verpflichtung zur Mitwirkung der Mitgliedsgemeinden, Art. 5 VGemO

Verwaltungsgemeinschaft

- VGem nimmt als Personalkörperschaft als eigene Aufgaben grundsätzlich die Angelegenheiten des **übertragenen Wirkungskreises** der Mitgliedsgemeinden wahr (z.B. Standesamt, Melde-, Paß-, Ausweisbehörde, Mitwirkung bei Wahlen, Fischereischeinwesen, bei Sozialhilfe-, Wohngeld- und Rentenangelegenheiten, Aufgaben beim Vollzug gewerberechtlicher Vorschriften usw.).
- VGem wird bei den Angelegenheiten des **eigenen Wirkungskreises** als Behörde der jeweiligen Gemeinde tätig (z.B. gemeindliche Entwicklungs- und Bauleitplanung, Erschließung des Gemeindegebietes, Reinigung und Beleuchtung von Straßen, Erschließung von Bau- und Gewerbegebieten, Bau und Betrieb von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen, Kultur- und Jugendpflege, Kindergärten, Friedhöfe, Feuerschutz, Grund- und Hauptschulen und vieles mehr).

Verwaltungsgemeinschaften

- Organe (Art. 6 VGemO): Gemeinschaftsversammlung: Vertreter der Mitgliedsgemeinden → Bürgermeister und je ein Ratsmitglied
- Die Verwaltungsgemeinschaft stellt fachlich geeignetes Verwaltungspersonal an, damit ordnungsgemäßer Gang der Geschäfte sichergestellt ist, Art. 7 VGemO;
- Die Verwaltungsgemeinschaft kann Dienstherr von Beamtinnen und Beamten sein (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 VGemO); die Verwaltungsgemeinschaft soll mindestens eine Beamtin/Beamten haben, die/der in der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst, für ein Amt ab BesGr A 10 qualifiziert ist, Art. 7 Abs. 1 Satz 2 VGemO.

Verwaltungsgemeinschaften

- Der/die Gemeinschaftsvorsitzende kann dem Geschäftsleiter laufende Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen
- Deckung des Finanzbedarfs ggf. durch Umlageerhebung, diese richtet sich nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl
- Beendigung (Auflösung und Entlassung): regelt sich nach Art. 9 VGemO: „Aus Gründen des öffentlichen Wohls...“
- Rechts- und Verwaltungsfragen regelt die Regierung (u.a. auch Gesamtrechtsnachfolge, Auseinandersetzung)

Warum Verwaltungsgemeinschaft?

- Verwaltungsgemeinschaft als „Dienstleistungszentrum“
- Bündelung der „Verwaltungskraft“ der Mitgliedsgemeinden durch begrenzte Spezialisierung
- Fachkräftemangel
- Verbesserung der örtlichen Daseinsvorsorge – insbesondere in kleineren Gemeinden, wo eine eigene Verwaltung u.U. nicht ausgelastet ist (Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung)
- Keine „Übergemeinde“, weil Mitgliedsgemeinden rechtlich und politisch eigenständig bleiben;
- VGem ist keine neue Verwaltungsebene zwischen den Gemeinden und LRA, übt also keine Rechtsaufsicht aus

Verwaltungsgemeinschaft: warum nicht??

- Umlage der Mitgliedsgemeinden kann erheblich sein; dem steht gegenüber, dass die Aufgabenverlagerung auf die Gemeinden in der Vergangenheit immer wieder gestiegen ist
- Beendigung bzw. „Austritt“ einer Mitgliedsgemeinde aus VGem ist unter Umständen schwierig.
- Kaum veröffentlichte Rechtsprechung zu Streitigkeiten unter Mitgliedern von Verwaltungsgemeinschaften

Arbeitsgemeinschaften

Rechtsgrundlage: Art. 2 Abs. 1, Art. 4 f. KommZG

- Einfachste und loseste Form der kommunalen Zusammenarbeit, da keine neue Rechtspersönlichkeit entsteht, Art. 2 Abs. 2 KommZG
- Keine Änderung an der einzelnen Zuständigkeit
- Keine Organe
- Keine Staatsaufsicht
- Tritt nach außen grundsätzlich nicht in Erscheinung

Arbeitsgemeinschaften

- Gegenseitige Abstimmung von Planungen im nachbarlichen Gebiet
- Vorbereitung gemeinsamer Flächennutzungspläne, Art. 4 Abs. 2 Satz 2 KommZG
- öffentlich-rechtlicher Vertrag, Art. 4 Abs. 4 KommZG
 - Aufgaben der Arbeitsgemeinschaft
 - Geschäftsordnung (soweit erforderlich)
 - Deckung des Finanzbedarfs
 - Wirksamwerden regelmäßig mit Unterzeichnung, anderer Zeitpunkt aber möglich

Arbeitsgemeinschaften

- **Einfache Arbeitsgemeinschaften**, Art. 4 KommZG: Gemeinden, Landkreise und Bezirke können durch öffentlich-rechtlichen Vertrag eine Arbeitsgemeinschaft bilden. An ihr können sich auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, ferner natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts beteiligen.
- Befassung mit Angelegenheiten, die die Beteiligten gemeinsam berühren
- Die Rechte und Pflichten der Beteiligten gegenüber Dritten werden nicht berührt
- Keine gesetzliche Regelung zur Beendigung! → Regelung im Vertrag!

Arbeitsgemeinschaften

Besondere Arbeitsgemeinschaft, Art. 5 KommZG

- Bindung an Beschlüsse der Arbeitsgemeinschaft

Beendigung:

- Aufhebung mit Auseinandersetzung, Art. 6 Abs. 1 Satz 1 KommZG; der Vertrag **soll** hierüber Näheres bestimmen
- Zeitliche Befristung
- Ordentliche und außerordentliche Kündigung möglich, Art. 6 KommZG

Zweckvereinbarung

Rechtsgrundlage: Art. 7 ff. KommZG

- Geht über den Aufgabenbereich der Arbeitsgemeinschaft hinaus
- Regelung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag
- Keine neue Rechtspersönlichkeit
- Übertragung von Aufgaben und Befugnissen von einer Gebietskörperschaft auf eine andere; eine Gebietskörperschaft kann dabei insbesondere gestatten, dass die übrigen eine von ihr betriebene Einrichtung mitbenutzen, Art 7 Abs. 2 Satz 1 HS 2 KommZG
- Gemeinschaftliche Durchführung von Aufgaben und Betrieb gemeinschaftlicher Einrichtungen möglich, Art. 7 Abs. 3 KommZG

Zweckvereinbarung

Pflichtvereinbarung

- eine Zweckvereinbarung kann auch als Pflichtvereinbarung ergehen, wenn eine Gemeinde eine Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises mangels Leistungsfähigkeit nicht mehr alleine erfüllen kann (Art. 16 KommZG).
- Aufsichtsbehörde setzt eine angemessene Frist zur Vereinbarung einer Zweckvereinbarung mit anderen Gebietskörperschaften.
- Verstreicht diese Frist erfolglos, so trifft die Aufsichtsbehörde nach Anhörung eine Regelung, die wie eine (Zweck-) Vereinbarung zwischen den Beteiligten gilt → anfechtbarer VA!

Zweckvereinbarung

Beendigung:

- Befristung, Art. 14 Abs. 3 Satz 1 KommZG
- Ordentliche Kündigung
- Außerordentliche Kündigung, Art. 14 Abs. 3 Satz 2 KommZG

Zweckvereinbarung

Typische Beispiele:

- Gemeinsame Nutzung einer öffentlichen Einrichtung durch die Beteiligten (Kläranlage, Schwimmbad)
- Zusammenarbeit beim Datenschutz (gemeinsamer Datenschutzbeauftragter)
- Gemeinsamer Auf- und Ausbau von Breitbandnetzen

Zweckvereinbarung

Fälle aus der Rechtsprechung:

- Art. 10 Abs 3 KommZG stellt ein Verbotsgesetz gemäß § 134 BGB i.V.m. Art. 59 Abs. 1 BayVwVfG dar (VG Regensburg; Urt. vom 22.09.2005 – RN 3 K 04.02552)

Zweckverband

Rechtsgrundlage: Art. 17 ff. KommZG

- Wichtigste Form der kommunalen Zusammenarbeit
- Zusammenschluss mehrerer (i.d.R. benachbarter) Kommunen, aber auch Landkreise und Bezirke
- Mitglieder des Zweckverbands können auch K.d.ö.R. sein, Art. 17 Abs. 2 KommZG
- Einzelne Befugnisse und Aufgaben gehen von der Kommune auf den Zweckverband über

Zweckverband

- Öffentlich-rechtlicher Vertrag
- Erforderlich: Verbandssatzung (Art. 18 KommZG) mit erforderlichem Inhalt, Art. 19 KommZG
- Genehmigung der Satzung durch Aufsichtsbehörde, Art. 20 KommZG
- Amtliche Bekanntmachung, Art. 21 KommZG
- Neben dem KommZG sind die Regelungen des GO anwendbar, Art. 26 Abs. 1 Satz 1 KommZG

Zweckverband

Wirkungen:

- Rechte und Pflichten der einzelnen Verbandsmitglieder gehen auf den Zweckverband über, Art. 22 Abs. 1 KommZG
- Entstehen einer neuen Rechtspersönlichkeit (K.d.ö.R.), Art. 2 Abs. 3 KommZG
- Satzungsbefugnis des Zweckverbands, Art. 22 Abs. 2 KommZG
- Dienstherreneigenschaft des Zweckverbands, Art. 23 KommZG
- Amtliche Bekanntmachung von Satzungen und Verordnungen des Zweckverbands, Art. 24 KommZG

Zweckverband

Neben der Verbandssatzung können die Verbandsmitglieder Abmachungen über den Ausgleich von Vorteilen und Nachteilen treffen, Art. 27 Abs. 1

➔ Anzeigepflicht bei der Aufsichtsbehörde

Pflichtverband möglich, wenn zur Pflichterfüllung aus Gründen des öffentlichen Wohl erforderlich (Art. 28 KommZG)

Zweckverband

Organe, Art. 29 KommZG:

- Verbandsversammlung
- Verbandsvorsitzende/r
- Ehrenamtliche Tätigkeit mit Entschädigung nach GO
- Zusammensetzung der Verbandsversammlung richtet sich nach Art. 31 KommZG: Vorsitzende und Verbandsräte
- Vertretung der Gemeinde durch Bürgermeister/in
- Zweckverbände stehen unter staatlicher Aufsicht, Art. 51 Abs. 1 Satz 1 KommZG

Zweckverband

Beendigung:

- Kündigung aus wichtigem Grund: Mindestens 2/3-Mehrheit erforderlich, Art. 44 Abs. 1 KommZG, Satzung kann strengere Anforderungen enthalten
- Wichtiger Grund erforderlich: gerichtlich überprüfbar
- Grundsätzlich hat das öffentliche Interesse an der Erhaltung eines Zweckverbandes den Vorrang vor den Interessen der einzelnen Mitglieder;
- Zusätzlich: Genehmigung der Aufsichtsbehörde ist für Wirksamkeit der außerordentlichen Kündigung erforderlich, Art. 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 KommZG
- Gesetzgeber hat – anders als bei Arbeitsgemeinschaften und Zweckvereinbarung - bewusst auf die Möglichkeit einer ordentlichen Kündigung verzichtet

Zweckverband

- Auflösung, Art. 46 Abs. 1 Satz 1 KommZG: 2/3-Mehrheit erforderlich, Satzung kann strengere Anforderungen regeln
- Pflichtverband kann nicht von sich aus aufgelöst werden
- Zweckverband wird ggf. als Freiverband fortgeführt, innerhalb von 6 Monaten kann jedes Verbandsmitglied den Austritt erklären
- Auflösung, wenn seine Aufgaben durch Gesetz oder aufgrund besonderer gesetzlicher Regelung auf eine andere Person des öff. Rechts übergehen; Auslösung auch dann, wenn Zweckverband nur noch aus einem Mitglied besteht, Art. 46 Abs. 3 KommZG

Zweckverband

- Nach Auflösung erfolgt die Abwicklung der Geschäfte i.d.R. durch die/den Verbandsvorsitzenden, Art. 47 KommZG
- Nach Art. 48 Abs. 1 KommZG ist Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich bei
 - Änderung der Verbandsaufgabe
 - Beitritt und Ausschluss von Mitgliedern
 - Kündigung aus wichtigem Grund
 - Auflösung des Zweckverbands
 - Änderung der Satzung eines Pflichtverbands

Zweckverband

Typische Beispiele

- Abfallbeseitigung (Zweckverband Abfallwirtschaft Raum Würzburg)
- Abwasserbeseitigung (Zweckverband Abwasserbeseitigung Großraum Würzburg)
- Wasserversorgung (Zweckverband Fernwasserversorgung Mittelmain - FWM)
- Schulverband
- Verkehrsüberwachung (Zweckverband Interkommunale Zusammenarbeit Mainfranken)
- Fernwärmeversorgung, Elektrizitätsversorgung, etc ...

Kombination: Zweckverband und Zweckvereinbarung

- Zweckverband kann in Anwendung von Art. 7 Abs. 5 KommZG eine (zusätzliche) Zweckvereinbarung mit Dritten abschließen

Gemeinsame Kommunalunternehmen

Rechtsgrundlage: Art. 49 KommZG

- Anstalt des öffentlichen Rechts, Art. 2 Abs. 4 KommZG
- Errichtung eines gemeinsamen KU durch bzw. Beitritt in bestehendes KU
- Unternehmenssatzung mit vorgegebenem Inhalt, Art. 50 Abs. 2 KommZG
- Bekanntmachung der Satzung im Amtsblatt der Aufsichtsbehörde
- Zulässigkeit richtet sich nach allgemeinen Regeln des kommunalen Unternehmungsrechts
- Staatliche Aufsicht (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 KommZG)
- Beendigung: Auflösung durch Beschluss des Verwaltungsrats
- Beispiel: KU des Landkreises Würzburg

10.10.2024

© RA Jörg Naumann - Würzburg

31

Interkommunale Zusammenarbeit – mögliche Problemfelder

- Ladung: Einhalten von erforderlichen Formalien
- Differenzen bei den Beteiligten
- Uneinigkeit über den Standard der Aufgabenerfüllung
- Risiken bestehen, wenn unverbindliche/unklare rechtliche Vereinbarungen und Verträge geschlossen werden
- Beendigung kann schwierig werden: öffentliches Interesse an der Erhaltung eines Zweckverbandes hat Vorrang vor den Interessen der einzelnen Mitglieder
- An den „wichtigen Grund“ sind strenge Maßstäbe anzulegen

10.10.2024

© RA Jörg Naumann - Würzburg

32

Schlichtung von Streitigkeiten

Bei Streitigkeiten über Rechte und Pflichten der Beteiligten aus einer Zweckvereinbarung, zwischen einem Zweckverband und seinen Verbandsmitgliedern, der Träger eines gemeinsamen Kommunalunternehmens untereinander **soll** die Aufsichtsbehörde zur Schlichtung angerufen werden, wenn nicht die Beteiligten in der Zweckvereinbarung oder in der Verbandssatzung oder in der Unternehmenssatzung ein besonderes Schiedsverfahren vorgesehen haben.

BOHL & COLL.

Rechtsanwälte

Büro Würzburg

Franz-Ludwig-Straße 9
97072 Würzburg

Telefon: +49 (931) 79645-0
Telefax: +49 (931) 70645-50

E-Mail: wuerzburg@ra-bohl.de

Zweigstelle Fulda

Dr.-Weinzierl-Straße 13
36043 Fulda

Telefon: +49 (661) 9336306
Telefax: +49 (661) 9336356

E-Mail: fulda@ra-bohl.de

Internet: www.ra-bohl.de

E-Mail: info@ra-bohl.de