

# Zweckverbände

Oebbecke, Janbernd

First published in:

Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Band 11, S. 1878 – 1882, Stuttgart 1989

## Zweckverbände

[s. a.: Eigenbetriebe; Gemeindeunternehmen; Gemeindeverbände; Gemischtöffentliche Unternehmen; Kooperation öffentlicher Institutionen; Rechtsformen; Regiebetriebe; Verbände öffentlicher Unternehmen.]

*I. Geschichte; II. Begriff und Eigenart; III. Verbreitung; IV. Bildung; V. Organisation; VI. Finanzwirtschaft; VII. Alternativen zum Zweckverband.*

### I. Geschichte

*Interkommunale Zusammenarbeit* ist als solche vermutlich so alt wie die örtlichen Gemeinwesen selbst. Die Schaffung landeseinheitlicher gesetzlicher Vorschriften über die Kommunalverfassung ließ im 19. Jh. dann auch das Bedürfnis nach rechtlich vorgegebenen Formen für die Kooperation zwischen den Kommunen (→ *Kooperation öffentlicher Institutionen*) entstehen. *Preußen* erließ seit den vierziger Jahren des vorigen Jh. gesetzliche Regelungen, die für genau bezeichnete Aufgaben, zuerst im Armen- und Schulwesen, dann für Bereiche der → *Sozialversicherung*, die Feuerwehr und die Vatertierhaltung, die Bildung von kommunalen Verbänden vorsah. Solche Spezialermächtigungen wurden in den folgenden Jahrzehnten durch Regelungen ergänzt, die unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. Nachbarschaft der Mitglieder) die Bildung von Zweckverbänden auch für nicht ausdrücklich im Gesetz genannte Aufgaben gestatteten. Das *preußische Zweckverbandsgesetz* vom 19. Juli 1911 vereinheitlichte diese bis dahin in Provinzialgesetzen enthaltenen Regelungen und brachte die Entwicklung zu einem vorläufigen Abschluß. Die Entwicklung in den anderen Ländern verlief im großen ganzen ähnlich wie in *Preußen*, wenn der Zweckverband auch nirgends eine so starke Verbreitung fand wie in den östlichen preußischen Provinzen (*Seydel 1955*).

Das *Reichszweckverbandsgesetz* vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979) gestattete auch die Mitwirkung von anderen juristischen Personen als Kommunen und sogar von natürlichen Personen und verbesserte die Flexibilität der Zweckverbandsverfassung. Das Gesetz eröffnete daneben als weitere Möglichkeit der Zusammenarbeit die *öffentlich-rechtliche Vereinbarung*. Nach dem Zweiten Weltkrieg schufen die Länder beginnend mit NW (1961) umfassende Neuregelungen. Das *Reichszweckverbandsgesetz* gilt heute nur noch in Nds fort (*Rengeling 1981*).

### II. Begriff und Eigenart

Zweckverbände sind unter Beteiligung (mindestens) einer Kommune erfolgte rechtsfähige Zusammenschlüsse des öffentlichen Rechts zur gemeinsamen Wahrnehmung einzelner bestimmter Aufgaben der → *öffentlichen Verwaltung*. Von anderen Formen der *interkommunalen Zusammenarbeit*, z. B. der *öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (Zweckvereinbarung)* unterscheiden sie sich durch ihre Rechtsfähigkeit, von den handelsrechtlichen Formen durch die Zugehörigkeit zum öffentlichen Recht und von den (echten) → *Gemeindeverbänden* (z. B. den *Kreisen* oder den bayerischen *Bezirken*) durch die enge *Begrenzung auf eine oder mehrere genau bestimmte Aufgaben*.

Der Zweckverband ist eine Möglichkeit, für einzelne Zwecke der Kommunalverwaltung die Grenzen der kommunalen Zuständigkeitsbereiche zu erweitern. Ihre sachliche Zuständigkeit können Kommunen durch die Beteiligung an einem Zweckverband nicht ausdehnen; zweckverbandsfähig sind nur solche Aufgaben, die die Mitglieder auch selbst wahrnehmen dürfen. Soweit keine abweichenden gesetzlichen Regelungen entgegenstehen, kommen Selbstverwaltungsaufgaben ebenso in Betracht wie Auftragsangelegenheiten, Hoheitsaufgaben genauso wie Aufgaben der Leistungsverwaltung (→ *Hoheitsverwaltungen*). Zweckverbände können durch → *Regiebetriebe* und → *Eigenbetriebe* ebenso tätig werden wie durch → *Eigengesellschaften*. Sie können sich auch wieder an Zweckverbänden beteiligen.

### III. Verbreitung

Bei der statistischen Erfassung der Zweckverbände bleiben die durch Sondergesetz gebildeten Zweckverbände üblicherweise außer Betracht. Teilweise recht bedeutend (z. B. Planungsverbände, *Sparkassen- und Giroverbände, Kommunalverband Ruhrgebiet, Landeswohlfahrtsverband Hessen*) spielen sie der Zahl nach vergleichsweise keine wichtige Rolle (*Gönnenwein 1963*).

Nachdem für 1955 die Zahl der Zweckverbände im Bundesgebiet auf 5000 geschätzt wurde (Seydel 1955), stieg sie in den folgenden Jahren an. Für 1965 gibt Reidenbach (1981) etwa 7000 Zweckverbände an. Ende der siebziger Jahre gab es in der Bundesrepublik 3458 Zweckverbände (Reidenbach 1981). Hinzu kommen etwa 140 von der Finanzstatistik nicht erfaßte Sparkassenzweckverbände (→ Sparkassen und Landesbanken). Der Grund für den Rückgang dürfte zum einen bei der kommunalen Gebietsreform (→ Verwaltungsreformen) liegen, die die Zahl der kommunalen Körperschaften drastisch reduziert hat. Daneben dürfte auch die Konkurrenz der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eine zunehmende Rolle spielen. Von den rund 3600 Zweckverbänden entfällt etwa die Hälfte auf Bay, ein weiteres Viertel auf BaWü und RhPf. Die Zahlen spiegeln neben unterschiedlichen Rechtsgrundlagen vor allem unterschiedliche Gemeindegrößen und Traditionen wider. Jeweils etwa ein Drittel der Gesamtzahl der Zweckverbände sind Schulverbände und Zweckverbände zur Wasserver- und -entsorgung (Reidenbach 1981; Oebbecke 1983).

#### IV. Bildung

Zweckverbände können nach den Gesetzen über kommunale Gemeinschaftsarbeit *freiwillig* oder durch *staatliche Zwangsanordnung* gebildet werden. Zur freiwilligen Errichtung eines Zweckverbandes schließen die Beteiligten einen *öffentlich-rechtlichen Vertrag* und vereinbaren eine Verbandssatzung. Die → *Satzung* muß u. a. mindestens die Verbandsmitglieder, den Namen und Sitz des Verbandes und vor allem die genau bezeichneten Verbandsaufgaben bestimmen. Neben Kommunen können sich auch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, wenn es den Verbandszweck fördert und öffentliche Belange nicht entgegenstehen, auch natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts, am Zweckverband beteiligen. In der Vereinbarung können neben der Verbandssatzung weitere Absprachen (z. B. Stimmrechtsbindungen) enthalten sein.

Nachdem die Vertretungen der Mitglieder der Vereinbarung zugestimmt haben, wird diese der *Aufsichtsbehörde* zur Genehmigung vorgelegt. Die Verbandssatzung und die Genehmigung als der zum Entstehen einer juristischen Person notwendige staatliche Akt werden öffentlich *bekanntgemacht*. Der Zweckverband entsteht am Tage nach der öffentlichen Bekanntmachung. Mit seiner Entstehung gehen die Zuständigkeiten für die Verbandsaufgaben und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Befugnisse (z. B. Satzungsrecht) auf den Zweckverband über.

In engen rechtlichen Grenzen (Schmidt-Jortzig

1983) können Zweckverbände zur Erledigung von Pflichtaufgaben durch die *Aufsichtsbehörde* gebildet werden. In einem ersten Verfahrensschritt werden die Beteiligten aufgefordert, innerhalb einer bestimmten Frist eine Verbandssatzung zur Genehmigung vorzulegen. Nach fruchtlosem Ablauf der Frist und Anhörung der Beteiligten kann die *Aufsichtsbehörde* in einem zweiten Schritt dann die Verbandssatzung erlassen.

#### V. Organisation

Trotz der recht eingehenden Regelungen der inneren Verbandsverfassung in den Gesetzen der einzelnen Bundesländer haben die Beteiligten bei der Festlegung der Organisation einen recht weiten *Spielraum*, denn viele gesetzliche Vorschriften sind dispositibel.

Alle Gesetze sehen zwingend einen *Verbandsvorsteher* (Verbandsvorsitzender, Verbandsvorstand) als gesetzlichen Vertreter und zuständig für die laufenden Geschäfte sowie eine *Verbandsversammlung* vor, die den Verbandsvorsteher wählt, über Satzungsänderungen beschließt und den Haushalt des Zweckverbandes aufstellt. Die Mitglieder der Verbandsversammlung, die von den Mitgliedskörperschaften entsandt werden, sind *weisungsbunden*.

Im übrigen spiegelt das Verfassungsrecht der Zweckverbände in seiner Unterschiedlichkeit die Vielfalt der bundesdeutschen Kommunalverfassung wider.

Zweckverbände unterliegen der *Aufsicht des Staates*, die überwiegend Rechtsaufsicht ist (→ *Rechts- und Fachaufsicht*). Obligatorisch ist die Beteiligung der *Aufsichtsbehörde* u. a. bei Veränderung der Verbandsaufgaben und des Mitgliederbestandes, die staatlicher Genehmigung bedürfen.

Die politische Leitung und Kontrolle obliegt der *Verbandsversammlung*. Ihre Effektivität unterliegt im Vergleich zu der bei den Gemeinden und Kreisen jedoch gewissen *Einschränkungen*, die sich aus der nur mittelbaren Wahl der Versammlungsmitglieder, einer geringeren Anzahl von Entscheidungsträgern, dem meistens vollständigen Wegfall der Konkurrenz zwischen verschiedenen Aufgaben und geringen Chancen für → *Öffentlichkeit* ergeben (Oebbecke 1982). Die Verwaltung durch Zweckverbände ist demgemäß politischem Einfluß und politischen Richtungsänderungen weniger zugänglich; je nach Standpunkt wird man das als Vorzug oder Nachteil ansehen.

## VI. Finanzwirtschaft

Grundsätzlich gelten für Zweckverbände die Vorschriften über die Finanzwirtschaft der Gemeinden und → *Gemeindeverbände* (→ *Rechnungswesen öffentlicher Verwaltungen*). Für Zweckverbände, die *wirtschaftliche Unternehmen* betreiben, sehen die meisten Landesrechte die Möglichkeit vor, nach den Vorschriften über die → *Eigenbetriebe* zu wirtschaften, auf die Aufstellung eines Haushaltsplanes zu verzichten und statt dessen einen → *Wirtschaftsplan* aufzustellen und mit der Haushaltssatzung zu beschließen. Im praktischen Ergebnis wird der Zweckverband dann gewissermaßen zum rechtsfähigen, von mehreren Kommunen getragenen → *Eigenbetrieb*.

Soweit der Zweckverband sich nicht durch seine Tätigkeit selbst finanziert, wie dies z.B. bei wirtschaftlichen Unternehmen, kostendeckenden Einrichtungen (→ *Gebührenhaushalte*) und Sparkassen (→ *Sparkassen und Landesbanken*) der Fall ist, wird eine *Umlage* von den Mitgliedern erhoben. Teilweise erlauben die Landesgesetze, einzelne Verbandsmitglieder ganz oder zum Teil von der Umlagepflicht freizustellen. Die Gesetze geben als *Maßstab* für die *Umlage* den Nutzen (Ausnahme BaWü: Aufwand) vor. Die Vereinbarung abweichender Maßstäbe ist aber ganz überwiegend zulässig. Für das Verfahren der Umlagerhebung gelten in der Regel die Bestimmungen für die Erhebung der Kreisumlage entsprechend.

## VII. Alternativen zum Zweckverband

Für die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Kommunen stehen unterschiedliche rechtliche Formen zur Verfügung. Der Zweckverband steht hier vor allem in Konkurrenz zur *öffentlich-rechtlichen Vereinbarung* (Zweckvereinbarung) einerseits und zu den *handelsrechtlichen Gesellschaften*, besonders der *GmbH* (→ *Rechtsformen*) andererseits.

Für Aufgaben der Hoheitsverwaltung kommen nur der Zweckverband und die *öffentlich-rechtliche Vereinbarung* in Betracht; der *GmbH* ist es verwehrt, z.B. bußgeldbewehrte Satzungen zu erlassen, Gebühren zu erheben oder Forderungen im Wege der Verwaltungsvollstreckung einzutreiben. Wegen ihrer Rechtssubjektivität haben Zweckverband und *GmbH* Vorzüge, wenn für die Aufgabenwahrnehmungen in erheblichem Umfang Personal- und Sachmittel (vor allem Grundstücke) benötigt werden. Die *öffentlich-rechtliche Vereinbarung* ist in diesen Fällen weniger geeignet, weil entweder die ausführende Kommune ohne Beteiligung der übrigen

entscheidet oder – meistens umständliche – Abstimmungsprozesse in Gang gesetzt werden müssen. Sollen *Beamte* beschäftigt werden, kommt allerdings nicht die *GmbH*, sondern nur der dienstherrenfähige Zweckverband in Betracht. Nur in der privatrechtlichen Form der *GmbH* unterliegt das Handeln keiner staatlichen Aufsicht. Die *GmbH* kann u.U. auch bei Beschaffungen (→ *Beschaffungswesen öffentlicher Unternehmen*; → *Beschaffungswesen öffentlicher Verwaltungen*) flexibler vorgehen als die öffentlich-rechtlichen Formen. Für die *öffentlich-rechtliche Vereinbarung* spricht dagegen der geringe Aufwand und die regelmäßig intensivere demokratische Lenkung und Kontrolle.

Die Entscheidung für oder gegen den Zweckverband muß in jedem Einzelfall unter Abwägung aller Gesichtspunkte erfolgen. Stets müssen *steuerliche Aspekte* (→ *Besteuerung*) in die Überlegungen einbezogen und berücksichtigt werden, daß die *Mitwirkung des Personals* (Personalrat/Betriebsrat/Unternehmensmitbestimmung; → *Betriebs- und Personalrat*; → *Mitbestimmung*) unterschiedlich ausgestaltet ist.

### Literatur

- Gönnenwein, Otto*: Gemeinderecht. Tübingen 1963.  
*Oebbecke, Janbernd*: Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie. Köln 1982.  
*Oebbecke, Janbernd*: Zweckverbände und kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen. In DÖV, Jg 36, 1983, S.99–105.  
*Reidenbach, Michael*: Bedeutung und Finanzen der kommunalen Zweckverbände und anderer juristischer Personen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit. In: Z. für Kommunalfinanzen, 1981, S.8–13 u. 29–31.  
*Rengeling, Hans-Werner*: Formen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Hb. der kommunalen Wissenschaft u. Praxis, hrsg. v. *Günter Püttner*, Bd 2, Berlin, Heidelberg, New York 1982, S.385–412.  
*Seydel, Peter*: Die kommunalen Zweckverbände. Göttingen 1955.  
*Schmidt-Jortzig, Edzard*: Kooperationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. In: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von *Georg Christoph von Unruh*, hrsg. v. *Albert von Mutius*, Heidelberg 1983, S.525–539.

Janbernd Oebbecke

**Zweckvermögen** → Sondervermögen; → Anstalten des öffentlichen Rechts; → Stiftungen des öffentlichen Rechts