

# Einführung

Mit dem Zweckverbandsgesetz von 1963, also vor inzwischen mehr als fünfzig Jahren, wurde das Zweckverbandswesen in Baden-Württemberg neugeordnet. An seine Stelle trat 1974 das Gesetz über Kommunale Zusammenarbeit (GKZ), welches in der Folge mehrfach geändert und zuletzt durch Gesetz vom 15.12.2015 modernisiert wurde.<sup>1</sup> Seitdem haben viele Kommunen von der Möglichkeit der Interkommunalen Zusammenarbeit, d. h. der Kooperation von mehreren Kommunen zur gemeinsamen Erbringung von öffentlichen Leistungen für die Bürgerschaft oder der Übertragung der Erledigung von internen Aufgaben auf eine andere Gemeinde Gebrauch gemacht.<sup>2</sup> Neben der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist dabei der Zweckverband die klassische Form der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen.<sup>3</sup>

Die Kommunen nutzen damit die durch Art. 28 GG sowohl geschützte als auch begrenzte Kooperationsfreiheit der Kommunen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Ausprägung deren Organisationshoheit darstellt. Danach kann eine Kommune mit einer anderen Kommune gemeinschaftliche Handlungsinstrumente schaffen.<sup>4</sup>

Wie in der Vergangenheit<sup>5</sup>, so werden auch in der Zukunft die Motive für die interkommunale Zusammenarbeit in erster Linie in einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Leistungserbringung, der Sicherstellung der Aufgabenerfüllung, aber auch in der Professionalisierung der Verwaltungsstrukturen durch den effektiveren Einsatz vorhandenen Fachwissens zu sehen sein.<sup>6</sup> Hierfür sprechen die Anforderungen verfassungskonformer Haushalte (Schuldenbremse), ein ständig wachsender Kostendruck und die demografische Entwicklung. Letztere führt zu einer Veränderung kommunaler Dienstleistungen (Umbau der Infrastruktur;<sup>7</sup> Betreuung; Pflege) sowie in verschiedenen Teilen des Landes zu einem Rückgang der Bevölkerung. Aber auch andere gesellschaftliche Veränderungen werden eine zunehmende Rolle bei der interkommunalen Zusammenarbeit spielen. Paradigmatisch seien als „Treiber“ dieser Entwicklung die Stichworte Digitalisierung, Mobilität, Verwaltungseffizienz, Fachkräftemangel, Service- und Bürgerorientierung, ein zunehmender Standortwettbewerb und die zunehmende Verrechtlichung und damit auch Komplexität der Verwaltungsvorgänge genannt.

---

1 Vgl. hierzu die Kommentierung zu § 1 GKZ.

2 Vgl. hierzu *Steinwinter/Wiedmann*, Zusammenarbeit von Kommunen in Baden-Württemberg, Stala Heft 7/2010, S. 4 ff. Unter der Plattform [www.verwaltungskooperation.eu](http://www.verwaltungskooperation.eu) sind Informationen zu verschiedenen Projekten abrufbar und weitere Recherchen über eine Themenauswahl möglich.

3 Derzeit gibt es aktuell 600 solcher Zweckverbände in Baden-Württemberg. Vgl. hierzu *Schober*, Strukturen interkommunaler Zusammenarbeit, VBlBW 2015, S. 97 (101).

4 Vgl. hierzu *Schober* a.a.O. (FN 3), S. 97 und *Zinell/Mittermayr*, Interkommunale Zusammenarbeit, Zweckverbandsvereinbarungen, Verwaltungsgemeinschaften, in: *Lenz/Mittermayr* (Hrsg.), Die Kommune als Vertragspartner, Vertragsbeispiele und Erläuterungen, Stuttgart 2005, S. 185 jeweils m. w. N.

5 Vgl. bspw. *Interkommunale Zusammenarbeit – Studie des Gemeindetages Baden-Württemberg*, BWGZ 2005, S. 783.

6 Ebenda S. 783.

7 Vgl. hierzu u. a. *Kaczorowski*, Die smarte Stadt – Den digitalen Wandel intelligent gestalten, Stuttgart 2014, S. 211.

Rechtlich eignen sich für eine interkommunale Zusammenarbeit alle Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises (§ 2 GemO).<sup>8</sup> Bislang standen dabei die Bereiche Ver- und Entsorgung, das Schulwesen, die Bauleitplanung, der Kulturbereich, der Tourismus, aber auch die Datenverarbeitung<sup>9</sup> im Vordergrund. Künftig werden aber Aufgabenbereiche der Kernverwaltung wie zum Beispiel das Finanzwesen, die Personalverwaltung oder auch der Bereich der Bauhöfe in den Vordergrund rücken. Die Kommunen werden sich verstärkt weg von der (eigenen) Erfüllung hin zur Gewährleistung von Verwaltungsdienstleistungen entwickeln und entwickeln müssen! Unverkennbar gibt es ein zunehmendes Bedürfnis der Kommunen nach der gemeinsamen Erledigung von Verwaltungsaufgaben beispielsweise im sogenannten back-office<sup>10</sup> und nach behördenübergreifenden Diensten.<sup>11</sup>

Ganz konkret bietet das E-Government<sup>12</sup> große Potentiale für die interkommunale Zusammenarbeit,<sup>13</sup> kann dem gemeinsamen Anbieten von Verwaltungsleistungen „neuen Glanz“ verleihen.<sup>14</sup> „Die Standardisierung von elektronischen Nachrichten und Prozessen eröffnet die Chance, neu über alternative Formen der Kooperation und Zusammenarbeit nachzudenken“. Gleichzeitig eröffnet das E-Government auch „strategische Perspektiven zum Ausgleich von Standortnachteilen des ländlichen Raums“.

Die Attraktivität der Nutzung der Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit hängt aber auch von den rechtlichen Rahmenbedingungen ab. So wurden und werden insbesondere auch die Regelungen des Vergaberechts, des EU-Beihilferechts und des Steuerrechts als Hemmnisse für die interkommunale Kooperation wahrgenommen, was hier nur angedeutet werden kann.<sup>15</sup>

Die baden-württembergische Landesregierung<sup>16</sup> hat auf die Veränderung der Anforderungen und Rahmenbedingungen der interkommunalen Zusammenarbeit reagiert und am 27.10.2015 einen Gesetzentwurf zur Modernisierung des Rechts der interkommunalen Zusammenarbeit vorgelegt, nachdem zuvor das GKZ jeweils nur geringfügig

---

8 Vgl. mit einer entsprechenden Übersicht: *Burkhardt*, Interkommunale Zusammenarbeit – Bewährtes Rezept für kommunale Erfolge, BWGZ 2014, S. 686 f., Studie des Gemeindetages (FN 5), S. 782 und *Steinwinter/Wiedmann* a.a.O. (FN 2), S. 4.

9 Vgl. hierzu Studie des Gemeindetages (FN 5), S. 800.

10 LT-Drucksache 15/7610 S. 22.

11 Vgl. hierzu u. a. *Hogrebe/Kruse*, Deutschland 4.0., Industrie-Verwaltung-Standort-Wohlstand, Frankfurt 2014, S. 105 ff.

12 Darunter wird die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien,“ verstanden (<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/electronic-government.html?referenceKeywordName=E-Government>).

13 Studie des Gemeindetages (FN 5), S. 800.

14 So schon *Kehle*, Chancen des E-Government für baden-württembergische Gemeinden, in: Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung et al (Hrg.), Praxis des E-Government in Baden-Württemberg, S. 28 (29). Vgl. auch *Kaczorowski* a. a. O. (FN 7), S. 70 ff. und *Hogrebe/Kruse* a.a.O. (FN 11), S. 41.

15 In dieser Hinsicht gab es in jüngster Zeit aber auch Verbesserungen, so beispielsweise im europäischen Vergaberecht. Vgl. hierzu u. a.: *Domansky*, Ende gut, alles gut? – Die Interkommunale Zusammenarbeit innerhalb der aktuellen Reform des EU-Vergaberechts, Landkreisnachrichten 2014, S. 144 ff. und *Veldboer/Graef*, Das neue EU-Vergaberecht macht manches möglich – In-House-Geschäfte und interkommunale Kooperationen, DEMO 2014, S. 27.

16 Die Landesregierung hat sich im Regierungsprogramm auch die Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit vorgenommen. Siehe dazu „Der Wechsel beginnt“, Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg, Baden-Württemberg 2011 - 2016, S. 62.

geändert wurde.<sup>17</sup> Mit diesem am 15.12.2015 vom Landtag beschlossenen Änderungsgesetz wurden die vorhandenen und bewährten Formen der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit der Kommunen fortentwickelt und neue Formen der Zusammenarbeit ermöglicht.<sup>18</sup>

Nachdem die Landesregierung und der Landtag mit dieser Änderung der GemO, des GKZ und anderer Gesetze insbesondere den Forderungen der Kommunalen Landesverbände Rechnung getragen hat, verbindet sich damit die nicht unberechtigte Hoffnung, dass die interkommunalen Kooperationen weiter zunehmen werden. Ganz getreu dem Motto von Friedrich Wilhelm Raiffeisen aus dem 19. Jahrhundert, das da lautet: „Was dem einzelnen nicht möglich ist, das vermögen viele!“<sup>19</sup> Zudem scheint das Potential der interkommunalen Zusammenarbeit in Baden-Württemberg „noch lange nicht ausgeschöpft“<sup>19</sup>

Entgegen immer wieder geäußelter Befürchtungen wird durch die interkommunale Zusammenarbeit das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nicht geschwächt, sondern gestärkt und zukunftssicher gemacht. So wird auch immer mehr die Erkenntnis Platz greifen, dass die interkommunale Zusammenarbeit nicht der Erste Schritt zur Eingemeindung darstellt, sondern im Gegenteil Zwangsfusionen zu vermeiden hilft.<sup>20</sup>

Der Richard Boorberg Verlag schließt mit diesem Kurzkomentar eine offensichtliche Lücke in der kommunalrechtlichen Literatur, nachdem es derzeit keine aktuelle Kommentierung des GKZ auf dem Markt gibt. Diese Handreichung richtet sich nicht nur, aber insbesondere auch an kommunale Praktiker auf der Suche nach der für ihre Kommune geeigneten Form der interkommunalen Zusammenarbeit.

---

17 Vgl. LT-Drucksache 15/7610 S. 22.

18 Vgl. hierzu die Übersicht in der Kommentierung zu § 1.

19 Witt, Die Verwaltungsreform des Landes und Reformen auf kommunaler Ebene, in: Frech et al (Hrsg.), Handbuch Kommunalpolitik, Stuttgart 2014, S. 106 (132).

20 Vgl. hierzu: Zinell, Interkommunale Zusammenarbeit im Raum Schramberg/Rottweil, Die freiwillige Eingemeindung von Tennenbronn als „letztes Mittel“ der IKZ, BWGZ 2006, S. 681 ff. und auch Kaczorowski a.a.O. (FN 7), S. 105.

# Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. September 1974 (GBl. S. 408, ber. 1975 S. 460, ber. 1976 S. 408), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2015 (GBl. S. 1147)

– Kommentar –

## Erster Teil Allgemeine Vorschriften

### § 1

#### Rechtsformen und Grundsätze kommunaler Zusammenarbeit

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

#### Erläuterungen:

Übersicht	Rdn.
I. Allgemeines . . . . .	1
II. Einzelne Formen der Zusammenarbeit . . . . .	3
1. Zweckverband . . . . .	3
2. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§ 25) . . . . .	4
3. Gemeinsame selbständige Kommunalanstalt (§§ 24 a, 24 b) . . . . .	5
4. Gemeinsame Dienststellen (§ 27) . . . . .	6

#### I.

##### Allgemeines

1. Das baden-württembergische Zweckverbandsgesetz v. 24.7.1963<sup>1</sup> wurde durch das Gesetz zur Änderung des Zweckverbandsgesetzes v. 9.7.1974<sup>2</sup> neu gefasst und auf der Grundlage dieses Gesetzes neu bekanntgemacht als Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in der Fassung v. 16.9.1974<sup>3</sup> und seither nicht mehr grundlegend verändert. Eine wesentliche Änderung brachte dieses Gesetz insofern, als ein Zweckverband nicht mehr für alle Mitglieder dieselben Aufgaben erfüllen musste. Gleiches galt für die öffentlich-rechtliche Vereinbarung.

Durch das Änderungsgesetz wurde auch klargestellt, dass die mehreren Stimmen eines Verbandsmitglieds nur einheitlich abgegeben werden können. Diese Regelung

---

1 GBl. S. 114.  
2 GBl. S. 266.  
3 GBl. S. 408.

gilt für die Verbandsversammlung des Zweckverbandes wie für den Gemeinsamen Ausschuss bei der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.

2. § 13 wurde durch Art. 4 des Gesetzes v. 16.7.1998<sup>4</sup> dahin neu gefasst, dass bei der Ermittlung des zulässigen Anteils an der Stimmenzahl nicht mehr diejenigen Verbandsmitglieder außer Betracht bleiben, an denen ausschließlich Gemeinden und Landkreise beteiligt sind, sondern diejenigen Verbandsmitglieder, an denen Gemeinden und Landkreise unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 Prozent beteiligt sind. Dadurch wurde der zunehmenden Aufgabenprivatisierung Rechnung getragen.<sup>5</sup> Mit der Neufassung des § 21 im Zuge der Aufgabenderegulierung entfiel die Pflicht der Rechtsaufsichtsbehörde, die Verbandssatzung und die Genehmigung öffentlich bekannt zu machen. Die öffentliche Bekanntmachung erfolgt nunmehr in alleiniger Verantwortung des Zweckverbandes. Die Genehmigungspflicht wurde eingeschränkt. Nur noch die Gründung, die Veränderung der Aufgaben und die Auflösung des Zweckverbandes bedürfen der Genehmigung.<sup>6</sup>

Durch dieses Gesetz wurde auch festgelegt, dass Änderungen der Verbandssatzung grundsätzlich der Genehmigung bedürfen (§ 21 Abs. 5 und 6) und dass auch die Veränderung von Aufgaben unter die Genehmigungspflicht fällt (§ 25 Abs. 5).

2 3. Durch Art. 7 des Elektronik-Anpassungsgesetzes v. 14.12.2004 (GBl S. 884/888) wurde das Schriftformerfordernis in § 25 Absatz 4 Satz 1 alte Fassung gestrichen. Durch das allgemeine Schriftformerfordernis in § 57 LVwVfG war eine besondere Regelung im GKZ nicht mehr erforderlich. § 3 a LVwVfG gilt auch für öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. Sie können auch in elektronischer Form abgeschlossen werden, wenn sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der Vertragsparteien verbunden sind.<sup>7</sup>

4. Durch Art. 7 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts v. 4.5.2009<sup>8</sup> wurden die Vorschriften über die Wirtschaftsführung (§§ 18-20) dem geänderten Gemeindehaushaltsrecht angepasst.

5. Durch das Gesetz v. 15.12.2015<sup>9</sup> wurde die Aufgabenstellung des Zweckverbandes erweitert und die Vereinigung von Zweckverbänden und die Eingliederung eines Zweckverbandes zugelassen.

Mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (§ 25) können auch die Aufgabendurchführung und Unterstützungstätigkeiten vereinbart werden. Zur Durchführung von Aufgaben können auch gemeinsame Dienststellen (§ 27) gebildet werden.

In die Gemeindeordnung (§§ 102 a – 102 d) wurde durch Gesetz v. 15.12.2015 (GBl. S. 1147) die selbständige Kommunalanstalt als Organisationsform des öffentlichen Rechts eingefügt.

Die Möglichkeiten gemeinsamer Aufgabenerfüllung wurden entsprechend um die Bildung gemeinsamer selbständiger Kommunalanstalten (§§ 24 a, 24 b) erweitert.

6. Welche der rechtlich möglichen Formen der Zusammenarbeit gewählt wird, steht den Beteiligten frei. Das GKZ regelt allerdings auch nach der Aufgabenerweiterung durch das Gesetz v. 15.12.2015 ausschließlich öffentlich-rechtliche Formen der Zusammenarbeit.

---

4 GBl S. 418/421.

5 Landtagsdrucksache 12/2870, S. 22.

6 Landtagsdrucksache 12/2870, S. 23.

7 Landtagsdrucksache 13/3661, S. 45.

8 GBl S. 185, 192/193.

9 GBl S. 1147.

7. Für alle Formen der Zusammenarbeit gilt, dass es sich um „bestimmte“ Aufgaben handeln muss.

## II.

### Einzelne Formen der Zusammenarbeit

#### 1.

##### Zweckverband

Mitglieder eines Zweckverbands müssen Gemeinden und Landkreise sein. Die Möglichkeit der Mitgliedschaft wird durch § 29 u. a. erweitert auf Gemeindeverwaltungsverbände nach § 60 Abs. 1 GemO. Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit findet auf die Verwaltungsgemeinschaft nach § 60 GemO unabhängig davon Anwendung, ob sie als Gemeindeverwaltungsverband oder als vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft gebildet wird. Die abweichenden Bestimmungen sind in § 60 Absätze 3-5 GemO geregelt. Weitere Mitglieder können dem Zweckverband unter den Voraussetzungen des § 2 Absatz 2 angehören.

Durch die Aufgabenübertragung auf einen Zweckverband verlieren die Mitglieder die Zuständigkeit für die Aufgabenwahrnehmung, sie ist nunmehr ausschließlich dem Zweckverband vorbehalten.

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 3), deren Zustandekommen eine freiwillige Übereinkunft der Mitglieder und die Genehmigung als staatlichen Hoheitsakt erfordert.

Es ist den Beteiligten freigestellt, welche der durch das Gesetz eröffneten Möglichkeiten der Zusammenarbeit gewählt wird.

Die Zusammenarbeit muss sich auf bestimmte, mindestens bestimmbare Aufgaben beziehen (Bestimmtheitsgebot).

Der Zweckverband kann Aufgaben für alle Mitglieder erfüllen. Seit dem Gesetz v. 9.7.1974 kann er aber auch für einzelne Mitglieder verschiedene Aufgaben erfüllen. Daran hat das Gesetz v. 15.12.2015 nichts geändert.

Es muss sich um Aufgaben handeln, zu deren Erfüllung die Gemeinden und Landkreise berechtigt oder verpflichtet sind. Dabei besteht ein Unterschied zwischen Gemeinden und Landkreisen insofern, als die Gemeinden für alle Aufgaben zuständig sind, die den örtlichen Wirkungskreis betreffen, während die Landkreise nur diejenigen Aufgaben wahrnehmen können, die ihnen durch Gesetz übertragen sind.<sup>10</sup> Dieser Unterschied ist rechtlich für den Bereich der Freiwilligkeitsaufgaben bedeutsam.

Das GKZ findet entsprechende Anwendung auf Verbände, die durch spezielle gesetzliche Vorschriften vorgeschrieben oder zugelassen sind wie z. B. Schulverbände (§ 31 SchG) oder Zweckverbände nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 SpG, Planungsverbände (§ 205 BauGB), Forstbetriebsverbände (§§ 21 ff. Bundeswaldgesetz).<sup>11</sup>

#### 2.

##### Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§ 25)

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung bewirkt, dass nicht wie beim Zweckverband rechtlich ein neuer Aufgabenträger entsteht. Sie ist ein koordinationsrechtlicher öffentlich-rechtlicher Vertrag, bei dem eine Aufgabe ausschließlich von einem Vertragspartner übernommen wird.

10 BVerfGE 79/127.

11 S. auch Verweisung in § 30 Abs. 2.

Der Kreis der Vereinbarungsbeteiligten ist bei der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung enger als beim Zweckverband. Eine Beteiligung der in § 2 Absatz 2 genannten weiteren natürlichen und juristischen Personen an einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist nicht möglich.

Durch das Gesetz v. 15.12.2015 wurde die öffentlich-rechtliche Vereinbarung insofern erweitert, als nunmehr ein Beteiligter auch die bloße Durchführung einer Aufgabe übernehmen kann. Eine Zuständigkeitsübertragung erfolgt dann nicht mehr. Die Vereinbarung kann sich auch darauf erstrecken, dass ein Beteiligter den anderen Beteiligten sowohl für die Erfüllung als auch für die bloße Durchführung der Aufgaben Bedienstete zur Verfügung stellt. Damit wird die schon bisher mögliche Personalleihe ausdrücklich gesetzlich geregelt.

### 3.

#### **Gemeinsame selbständige Kommunalanstalt (§§ 24a, 24b)**

- 5 Die gemeinsame selbständige Kommunalanstalt ist als mögliche Form kommunaler Zusammenarbeit durch das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit und anderer Gesetze v. 15.12.2015<sup>12</sup> eingefügt worden.

Mit dem Gesetz v. 15.12.2015 ist den Gemeinden durch die §§ 102a – 102d GemO die Möglichkeit eröffnet worden, für die Erfüllung kommunaler Aufgaben die Rechtsform der selbständigen Kommunalanstalt zu wählen. Die baden-württembergische Gemeindeordnung folgt damit dem Beispiel anderer Bundesländer. Entsprechende Regelungen sind z. B. in § 141 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und in § 76a der Thüringer Kommunalordnung getroffen worden. Bayern hat bereits mit dem Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts v. 26.7.1995 in Art. 89 GO die Möglichkeit der Errichtung eines Kommunalunternehmens in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts geschaffen.

Mit der selbständigen Kommunalanstalt wird den Gemeinden und Landkreisen neben dem Eigenbetrieb eine weitere öffentlich-rechtliche Form der Aufgabenerfüllung eröffnet.

Mit dem Gesetz v. 15.12.2015 wurde die Möglichkeit der Aufgabenerfüllung durch mehrere öffentliche Aufgabenträger in Form der gemeinsamen selbständigen kommunalen Anstalt in das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit übernommen. Entsprechende Regelungen sind auch im Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (§ 3) und im Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (§ 43) enthalten.

### 4.

#### **Gemeinsame Dienststellen (§ 27)**

- 6 Auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung können gemeinsame Dienststellen eingerichtet werden. Diese gemeinsamen Dienststellen erledigen Aufgaben für mehrere Beteiligte, ohne dass es rechtlich zu einer Aufgabenverlagerung kommt.

Die Aufgabenstellung und die Ausgestaltung der gemeinsamen Dienststelle bleibt den Beteiligten überlassen. Sie regeln die Personalausstattung und die Arbeitsabläufe.

---

12 GBl. S. 1147.

Die Bildung gemeinsamer Dienststellen war bisher nur für den Aufgabenbereich der Unteren Verwaltungsbehörden und der Unteren Sonderbehörden möglich (§ 16 LVG).

5. Es steht Gemeinden und Landkreisen frei, auch gesetzlich nicht geregelte Formen der Zusammenarbeit zu vereinbaren. Diese Kooperationsfreiheit ist Ausfluss der verfassungsrechtlich verankerten Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit.<sup>13</sup> 7

Zweiter Teil  
Zweckverband

1. Abschnitt  
Grundlagen des Zweckverbands

§ 2  
Verbandsmitglieder

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

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

**Erläuterungen:**

Übersicht	Rdn.
I. Verbandsmitglieder . . . . .	1
1. Gemeinden und Landkreise . . . . .	1
2. Weitere Verbandsmitglieder . . . . .	3

I.  
Verbandsmitglieder  
1.  
Gemeinden und Landkreise

Gemeinden und Landkreise müssen einem Zweckverband stets angehören (notwendige Mitglieder). Die in Absatz 2 genannten weiteren Mitglieder können nicht untereinander einen Zweckverband bilden. Nach dem klaren Gesetzeswortlaut können sie nur "neben" einer Gemeinde oder einem Landkreis Mitglieder eines Zweckverbandes sein. Daraus folgt, dass einem Zweckverband mindestens eine Gemeinde oder ein Landkreis angehören muss. 1

<sup>13</sup> Aker, in: Aker/Hafner/Notheis, Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg, Rdn. 3 zu § 2 GemO – Schober, Strukturen interkommunaler Zusammenarbeit, VBlBW 2015, S. 97 (99).



Gemeinden und Landkreise müssen nicht mit ihrem gesamten Gebietsbestand einem Zweckverband angehören, sie können die Mitgliedschaft auf einen Teil ihres Gebiets beschränken. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn in Gemeinden oder Landkreisen nur in bestimmten Gebietsteilen Fremdenverkehr betrieben wird. Nur für diese Gebiets-teile ist dann in einem Fremdenverkehrsverband die Aufgabe der Fremdenverkehrsförderung zu erfüllen.

Mitglied in einem solchen Verband sind allerdings rechtlich stets die Gemeinde und der Landkreis insgesamt, da Gebietsteile (auch nicht Gemeindebezirke und Ortschaften) keine rechtlich selbständigen Einheiten sind.

- 2 Mitglieder in einem Zweckverband können auch Zweckverbände sein. Dies gilt auch für Gemeindeverwaltungsverbände, die nach ihrer Rechtsnatur eine besondere Art des Zweckverbandes sind.

Die in Absatz 2 genannten Mitglieder können nicht Mitglied in einem Pflichtverband sein (§ 11 Abs. 1), auch nicht Beteiligte an einer gemeinsamen kommunalen Anstalt (§ 24a Abs. 1), einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (§ 25 Abs. 1) oder an der Vereinbarung einer gemeinsamen Dienststelle (§ 27 Abs. 1).

## 2.

### Weitere Verbandsmitglieder

- 3 § 2 Abs. 2 lässt die Beteiligung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und von juristischen und natürlichen Personen des privaten Rechts an einem Freiverband ohne besondere Einschränkungen zu.

Voraussetzung ist bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts lediglich, dass einer Beteiligung nicht besondere für sie geltende Vorschriften (z. B. bei einer Stiftung der Stiftungszweck) entgegenstehen. Bei den natürlichen und den juristischen Personen des privaten Rechts ist nur Voraussetzung, dass die Erfüllung des Verbandszwecks gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.

Das Gesetz hat keine nähere Bestimmung getroffen, wann diese Voraussetzungen vorliegen und damit einen weiten Anwendungsbereich eröffnet. Die Beteiligung von juristischen oder natürlichen Personen des Privatrechts schafft für Gemeinden und Landkreise eine Alternative zur Erfüllung einer Aufgabe in ausschließlich privater Rechtsform.

Aus § 28 Abs. 2 Nr. 3 ist zu entnehmen, dass auch der Bund oder das Land Beteiligte an einem Freiverband sein können.

## § 3 Rechtsnatur

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

### Erläuterungen:

- 1 Der Zweckverband ist kraft Gesetzes eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, in welche die ihm durch die Mitglieder übertragenen Aufgaben eingehen und der inso-

weit als Aufgabenträger eine eigene Rechtspersönlichkeit mit eigenen Rechten und Pflichten bildet.

An der Rechtsnatur als Körperschaft des öffentlichen Rechts ändert sich nichts dadurch, dass ihm auch private Rechtsträger angehören können. Ihre Mitgliedschaft ist gegenüber den Gemeinden und Landkreisen insofern eingeschränkt als sie nicht notwendige Mitglieder eines Zweckverbands sind. Die rechtliche Ausprägung erfährt der Zweckverband durch seine öffentlich-rechtlich strukturierten Mitglieder, die Gemeinden und Landkreise. Er ist jedoch nicht Gebietskörperschaft, da ihm nur ein Teil der Aufgaben von Gemeinden und Landkreisen übertragen ist und sich die Aufgabenübertragung auch auf Teilgebiete der Gemeinden und Landkreise beschränken kann.<sup>1</sup>

Der Zweckverband verwaltet nach Satz 2 seine Angelegenheiten im Rahmen der 2  
Gesetze unter eigener Verantwortung.

Darin kommt zum Ausdruck, dass dem Zweckverband als Körperschaft des öffentlichen Rechts das Recht auf Selbstverwaltung zusteht. Dieses Recht ist den Zweckverbänden in Art. 71 Abs. 1 LV zuerkannt. Die Landesverfassung enthält damit nicht nur für Gemeinden und Gemeindeverbände, sondern auch für die Zweckverbände eine institutionelle Garantie.<sup>2</sup> Wie bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist damit jedoch keine Bestandsgarantie der bestehenden Zweckverbände verbunden. Die institutionelle Garantie erstreckt sich nur auf das Bestehen von Zweckverbänden als solche.

Das Recht auf Selbstverwaltung kommt dem Zweckverband nur im Rahmen der ihm 3  
übertragenen Aufgaben zu. Er kann sie nach außen wahrnehmen, er hat Rechtsfähigkeit, Geschäftsfähigkeit, Parteifähigkeit und Dienstherrenfähigkeit.

Das Selbstverwaltungsrecht des Zweckverbandes umfasst auch das Recht, seine inneren Angelegenheiten eigenverantwortlich zu gestalten. Er kann nach § 12 Abs. 2 als weiteres Organ einen Verwaltungsrat festlegen und entscheiden, ob er beschließende und beratende Ausschüsse bildet (§ 14).

## § 4 Aufgabenübergang

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

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

---

1 S. Rdn. 1 zu § 2.

2 Landtagsdrucksache 15/7610 S. 47.