

THORSTEN INGO SCHMIDT

Kommunale Kooperation

Jus Publicum

137

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 137



Thorsten Ingo Schmidt

Kommunale Kooperation

Der Zweckverband als Nukleus
des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts

Mohr Siebeck

Thorsten Ingo Schmidt, geboren 1972; 1992–1997 Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen; 1997 Erstes Juristisches Staatsexamen; 1998 Promotion; 2000 Zweites Juristisches Staatsexamen; 2000–2005 Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht in Göttingen; 2004 Habilitation für Öffentliches Recht und Europarecht; Privatdozent.

978-3-16-158038-3 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISBN 3-16-148749-4

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2005 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Satzpunkt Ewert in Bayreuth aus der Garamond gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Werner Stauffacher: „Verbunden werden auch die Schwachen mächtig.“

Wilhelm Tell: „Der Starke ist am mächtigsten allein.“

Friedrich Schiller, Wilhelm Tell, I. Aufzug, 3. Szene

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen im Wintersemester 2004/2005 als Habilitationsschrift angenommen. Sie befindet sich nach einer Aktualisierung nunmehr auf dem Stand von April 2005.

Zum Gelingen dieses Werkes haben viele Menschen beigetragen. An erster Stelle möchte ich meinen verehrten akademischen Lehrer Prof. Dr. Christian Starck nennen, der meinen wissenschaftlichen Werdegang von 1992 an erst aus der Ferne und seit 1997 aus der Nähe begleitet hat. In der Zeit als sein Doktorand und schließlich als sein Habilitand habe ich nicht nur von seinem steten Streben nach ethisch fundierten und methodisch sorgsam erzielten Ergebnissen profitieren dürfen, sondern auch jederzeit die geistig anregende und menschlich angenehme Atmosphäre an seinem Lehrstuhl genossen.

Ich möchte mich weiterhin bei Prof. Dr. Thomas Mann bedanken, der sich als Zweitgutachter weit über das übliche Maß hinaus eingesetzt und mir das Gefühl vermittelt hat, ich sei auch »sein« Habilitand. Seine klugen Anmerkungen haben diese Arbeit entscheidend weitergebracht. In gleicher Weise habe ich Frau Prof. Dr. Christine Langenfeld zu danken, die als Drittgutachterin mir wertvolle Anregungen insbesondere zu den europarechtlichen Bezügen des kommunalen Kooperationsrechts zu vermitteln wusste und mich immer wieder zu verständlichen Darstellungen angehalten hat. Mein Dank wäre unvollständig, würde ich nicht auch Prof. Dr. Fritz Loos erwähnen, an dessen Lehrstuhl ich die ersten Erfahrungen im wissenschaftlichen Arbeiten sammeln durfte und der mich stets weiter unterstützt hat, wenngleich ich den von ihm vorgezeichneten strafrechtlichen Bahnen nicht gefolgt bin.

Eine Untersuchung dieses Umfangs kann nicht ohne die wertvolle Hilfe von Freunden und Kollegen entstehen. Ich danke Herrn Dr. Rolf Blechschmidt und Herrn Konrad Walter, die trotz ihrer dienstlichen Verpflichtungen die Mühe auf sich nahmen, das gesamte Werk zu lesen, und manchen Verbesserungsvorschlag unterbreiteten. Herrn Simon Schnelle danke ich für seine Hilfeleistung während des Habilitationsverfahrens.

Schließlich und nicht zum Geringsten möchte ich mich bei meiner Familie bedanken, die meinen wissenschaftlichen Werdegang stets unbedingt unterstützt hat. Ich widme dieses Buch dem Andenken an meine Großmutter Ruth Schäfer (1912–1995).

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XXIX
Erstes Kapitel: Grundlagen kommunaler Kooperation	1
§ 1 Einführung	1
§ 2 Vor- und Nachteile kommunaler Kooperation	9
§ 3 Kooperationsbegünstigende und -hemmende Faktoren	15
§ 4 Tatsächliche Aufgabenfelder	18
§ 5 Rechtliche Erscheinungsformen	21
§ 6 Insbesondere: Der Zweckverband	27
§ 7 Historische Entwicklung der Kooperationsformen	32
§ 8 Rechtsquellen des kommunalen Kooperationsrechts im Überblick.	51
§ 9 Verfassungsrechtliche Vorgaben	55
§ 10 Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung.	84
§ 11 Weitere bundesrechtliche Vorgaben	105
§ 12 Überblick über die landesrechtlichen Regelungen	110
§ 13 Wahlrecht zwischen Zweckverband und privatrechtlichen Organisationsformen?	129
Zweites Kapitel: Bildung des Zweckverbandes und Hinzutreten weiterer Mitglieder.	137
§ 14 Objektive Zweckverbandsfähigkeit	137
§ 15 Subjektive Zweckverbandsfähigkeit	154
§ 16 Mitgliedschaftliche Organkompetenz für Verbandsbeteiligung	187
§ 17 Bildung des Zweckverbandes	192
§ 18 Zweckverbandssatzung.	206
§ 19 Genehmigung der Aufsichtsbehörde	226
§ 20 Bekanntmachung von Satzung und Genehmigung.	244
§ 21 Gründungsfehler und ihre Folgen	254
§ 22 Heilungsgesetze.	275
§ 23 Rechtsfolgen der Zweckverbandsbildung.	295
§ 24 Vorgründungsverhältnis und Vorverband.	302
§ 25 Pflichtverband.	311
§ 26 Beitritt weiterer Mitglieder.	321
§ 27 Anschluss weiterer Mitglieder	327

Drittes Kapitel: Mitglieder, Angehörige und Verbandsgerechtigkeit	331
§ 28 Recht der Mitgliedschaft, insbesondere Treuepflicht	331
§ 29 Verbandsgerechtigkeit, Gleichheit und Solidarität	341
§ 30 Verbandsangehörige	355
Viertes Kapitel: Ausscheiden von Mitgliedern, Veränderungen des Zweckverbandes und besondere Organisationsformen	363
§ 31 Austritt von Mitgliedern	363
§ 32 Ausschluss von Mitgliedern	371
§ 33 Rechtsnachfolge einzelner Mitglieder	376
§ 34 Umwandlung von Zweckverbänden	381
§ 35 Auflösung des Zweckverbandes	392
§ 36 Verbundene Zweckverbände	404
§ 37 Der durch Zweckvereinbarungen »angereicherte« Zweckverband	412
Fünftes Kapitel: Interne Organisation des Zweckverbandes, Handlungsformen, Haftung und Vollstreckung	421
§ 38 Überblick über die interne Verbandsorganisation	421
§ 39 Organe der Willensbildung	427
§ 40 Vertretung und Geschäftsführung	442
§ 41 Weitere Organe?	445
§ 42 Beschäftigte des Zweckverbandes	450
§ 43 Handlungsformen des Zweckverbandes	452
§ 44 Schulden und Haftung	460
§ 45 Vollstreckung für und gegen den Verband	469
Sechstes Kapitel: Finanz- und Wirtschaftsrecht des Zweckverbandes	475
§ 46 Lasten der Angehörigen	475
§ 47 Umlage der Mitglieder	482
§ 48 Weitere Lasten der Mitglieder	496
§ 49 Sonstige Einnahmen des Verbandes	503
§ 50 Ausgaben des Verbandes	508
§ 51 Haushaltswirtschaft und Neues Steuerungsmodell	514
§ 52 Steuerrechtliche Behandlung des Zweckverbandes	529

Siebentes Kapitel: Kontrolle des Zweckverbandes und prozessuale Stellung	541
§ 53 Kontrolle des Zweckverbandes	541
§ 54 Prozessuale Stellung des Zweckverbandes	556
Achtes Kapitel: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit.	577
§ 55 Landesgrenzenüberschreitende Verbände.	577
§ 56 Bundesgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit	589
Neuntes Kapitel: Ergebnisse und Anhänge	617
§ 57 Ergebnisse	617
Anhänge	634
Literaturverzeichnis.	661
Register.	687

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XXIX
Erstes Kapitel: Grundlagen kommunaler Kooperation	1
§ 1 <i>Einführung</i>	1
I. Problemstellung	1
II. Begriff kommunaler Kooperation	2
III. Erkenntnisleitendes Interesse	7
IV. Gang der Untersuchung	8
§ 2 <i>Vor- und Nachteile kommunaler Kooperation</i>	9
I. Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung	9
II. Binnenstruktur der beteiligten Kommunen.	11
III. Verhältnis zu den Einwohnern der Mitgliedskommunen	11
IV. Beziehung zur Aufsichtsbehörde	13
V. Relation der Kommunen zueinander	13
VI. Psychologische Komponente	14
VII. Zusammenfassung	15
§ 3 <i>Kooperationsbegünstigende und -hemmende Faktoren</i>	15
I. Tatsächliche Gegebenheiten	15
II. Rechtliche Rahmenbedingungen	16
III. Finanzierung der Zusammenarbeit	17
IV. Zusammenfassung	17
§ 4 <i>Tatsächliche Aufgabenfelder.</i>	18
I. Typische Tätigkeitsgebiete	18
II. Ordnungsgesichtspunkte.	20
§ 5 <i>Rechtliche Erscheinungsformen</i>	21
I. Kooperation in Formen des Privatrechts	21
II. Kooperation in Formen des öffentlichen Rechts	25
§ 6 <i>Inbesondere: Der Zweckverband</i>	27
I. Ausgewählte Definitionsversuche des Schrifttums.	27
II. Eigene Begriffsbestimmung	29

§ 7	<i>Historische Entwicklung der Kooperationsformen</i>	32
	I. Frühformen	33
	II. Die preußischen Landgemeindeordnungen von 1891, 1892 und 1897	35
	III. Die preußischen Zweckverbandsgesetze 1911	38
	IV. Sachsen	41
	V. Andere deutsche Gliedstaaten	43
	1. Anhalt	43
	2. Baden	43
	3. Bayern	44
	4. Braunschweig	44
	5. Hessen	45
	6. Mecklenburg-Schwerin	45
	7. Oldenburg	46
	8. Thüringen	46
	VI. Reichszweckverbandsgesetz 1939	47
	VII. Zusammenfassung	51
§ 8	<i>Rechtsquellen des kommunalen Kooperationsrechts im Überblick</i>	51
	I. <i>Seydels</i> Stufenbau	52
	II. <i>Schroeders</i> Schema	53
	III. Differenzierende Lösung	53
	IV. Zusammenfassung	54
§ 9	<i>Verfassungsrechtliche Vorgaben</i>	55
	I. Kooperationskompetenz und Kooperationsrecht der Beteiligten	55
	1. Kommunale Kooperationshoheit	55
	a) Positive Kooperationshoheit	56
	b) Negative Kooperationshoheit	59
	2. Kooperationskompetenz sonstiger öffentlich-rechtlicher Beteiligter	61
	a) Bund	61
	b) Länder	63
	c) Weitere öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften	64
	d) Sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts	64
	3. Kooperationsrecht von Privatpersonen	65
	a) Institutioneller Ansatz	66
	b) Freiheitsrechtliche Perspektive	66
	c) Gleichheitsrechtliche Betrachtung	68
	d) Verfassungsrechtlicher Schutz der erfolgten Beteiligung?	68
	4. Pflicht zum Erlass eines Kooperationsgesetzes	70

II.	Eigener Schutz der Kooperationsform?	71
1.	Kommunale Kooperationsform als Gemeindeverband? . . .	72
2.	Selbstverwaltung nach Art. 71 I BWV	74
3.	Selbstverwaltung gemäß Art. 57 I NdsV	76
4.	Einfachgesetzliche Festlegung durch § 5 II NWGKG? . . .	77
5.	Verband als Grundrechtsträger?	78
6.	Verfassungsrechtlicher Schutz von Sonderverbänden	79
III.	Verfassungsrechtliche Bindungen der Kooperationsform	81
IV.	Zusammenfassung	84
§ 10	<i>Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung</i>	84
I.	Völkerrechtliche Vertragsschlusskompetenz	85
II.	Vertragsschlusskompetenz nach nationalem Verfassungsrecht	85
1.	Auswärtige Angelegenheiten gemäß Art. 73 Nr. 1 GG? . . .	86
2.	Vertragsgesetz nach Art. 59 II GG?	86
3.	Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 I; 23 I 2 GG?	86
4.	Auswärtige Beziehungen nach Art. 32 I GG	87
5.	Auswärtige Beziehungen nach Art. 32 III GG	90
	a) Föderalistische Auffassung	90
	b) Zentralistische Auffassung	91
	c) Lindauer Absprache	91
III.	Ratifikations- und Umsetzungskompetenz.	92
IV.	Gewährleistungsgehalte des Art. 10 EKC	94
1.	Art. 10 I EKC.	94
	a) Art. 10 I Alt. 1 EKC	95
	b) Art. 10 I Alt. 2 EKC	98
2.	Art. 10 II EKC	99
	a) Art. 10 II Alt. 1 EKC	100
	b) Art. 10 II Alt. 2 EKC	100
3.	Art. 10 III EKC.	101
	a) Kommunalpartnerschaften	101
	b) Verbandsbildung?	102
V.	Verfahrensmäßige Absicherung des kommunalen Vereinigungsrechts	102
	1. Völker- und europarechtliche Ebene	103
	2. Deutsche mitgliedstaatliche Ebene	104
VI.	Zusammenfassung	105
§ 11	<i>Weitere bundesrechtliche Vorgaben</i>	105
I.	Verbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts	106
II.	Sachlich anwendbares Recht	107
III.	Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr	108
IV.	Anleihen beim privaten Gesellschaftsrecht	108
V.	Weitere völkerrechtliche Verträge	109

VI. Zusammenfassung.	110
§ 12 <i>Überblick über die landesrechtlichen Regelungen</i>	110
I. Fortgeltung des RZVG in den alten Ländern	110
II. Weitergeltung des RZVG in den neuen Ländern	112
1. DDR-Verfassungen von 1949 und 1968/74	112
2. DDR-Kommunalverfassung Mai 1990	113
3. Einigungsvertrag Oktober 1990	115
4. Verhältnis DDR-Kommunalverfassung zu RZVG	117
III. Derzeit geltende landesrechtliche Bestimmungen	118
1. Baden-Württemberg	118
2. Bayern	119
3. Brandenburg	120
4. Hessen	121
5. Mecklenburg-Vorpommern.	121
6. Niedersachsen	122
7. Nordrhein-Westfalen	124
8. Rheinland-Pfalz	125
9. Saarland	125
10. Sachsen	126
11. Sachsen-Anhalt	127
12. Schleswig-Holstein	128
13. Thüringen	128
IV. Zusammenfassung.	128
§ 13 <i>Wahlrecht zwischen Zweckverband und privatrechtlichen Organisationsformen?</i>	129
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben	130
II. Auswirkungen auf die Kooperationsgesetze	134
III. Zweckmäßigkeitserwägungen	134
IV. Zusammenfassung.	135
 Zweites Kapitel: Bildung des Zweckverbandes und Hinzutreten weiterer Mitglieder	
§ 14 <i>Objektive Zweckverbandsfähigkeit</i>	137
I. Begriff der öffentlichen Aufgabe.	137
II. Übertragbarkeit öffentlicher Aufgaben	139
1. Kommunale Aufgaben	139
a) Eigener und übertragener Wirkungskreis	140
b) Sonstige Einteilungen kommunaler Aufgaben	142
2. Staatliche Aufgaben	143
a) Bundeseigene Verwaltung.	143
b) Bundesauftragsverwaltung	144
c) Verwaltung als landeseigene Angelegenheit	144
d) Landesverwaltung	145

3.	Supranationale Aufgaben.	145
III.	Übertragungsverbote.	145
1.	Ausdrückliches Übertragungsverbot	145
2.	Organleihe	148
3.	Besondere Verbandsform vorgeschrieben.	149
4.	Umkehrschluss zu ausdrücklichen Kooperationsgeboten.	150
IV.	Mehraufgabenzweckverband	150
V.	Zweckloser Zweckverband?	152
VI.	Zusammenfassung	154
§ 15	<i>Subjektive Zweckverbandsfähigkeit.</i>	154
I.	Mögliche Mitglieder des Verbandes	154
1.	Gemeinden	154
2.	Gutsbezirke und sonstige gemeindefreie Grundstücke	155
3.	Landkreise	156
4.	Bezirke und Regionen	156
5.	Auswärtige Gebietskörperschaften	157
6.	Bund und Länder	158
7.	Weitere juristische Personen des öffentlichen Rechts.	159
8.	Zweckverbände	161
9.	Privatrechtspersonen	163
10.	Kommunale Mitglieder ohne Aufgabenübertragung.	169
II.	Verbot der Mitgliedschaft	172
1.	Gemeinden desselben Amtes oder Verwaltungsverbandes	172
2.	Gesonderte gesetzliche Anordnung, v. a. Sonderverbände	174
3.	Allgemeines Verbot der Doppelmitgliedschaft?	175
III.	Anzahl der Mitglieder	177
1.	Mindestmitgliederzahl	177
2.	Höchstmitgliederzahl	180
IV.	Partielle Mitglieder	182
1.	Räumlich beschränkte Mitgliedschaft kommunaler Volleinheiten	182
2.	Vollmitgliedschaft kommunaler Untereinheiten	184
3.	Beitrittsoption	184
4.	Assoziierte Mitglieder?.	185
V.	Homogenität der Mitglieder	186
VI.	Zusammenfassung	187
§ 16	<i>Mitgliedschaftliche Organkompetenz für Verbandsbeteiligung.</i>	187
I.	Kommunale Mitglieder.	188
II.	Sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts	189
III.	Privatrechtliche Mitglieder.	190
IV.	Zusammenfassung	192

§ 17 <i>Bildung des Zweckverbandes</i>	192
I. Bildung des Zweckverbandes nach dem RZVG und dem RPZVG	193
1. Errichtung von Freiverbänden	193
2. Bildung von Pflichtverbänden	197
3. Ausschluss gerichtlicher Nachprüfung	198
4. Starke Stellung der Errichtungsbehörde.	199
5. Vereinfachungen durch das RPZVG.	199
II. Bildung des Zweckverbandes auf Grundlage moderner Kooperationsgesetze	201
III. Verbandsbildung nach der DDR-KV	202
IV. Verbandsbildung in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern	203
V. Zusammenfassung.	206
§ 18 <i>Zweckverbandssatzung</i>	206
I. Begriff und Rechtsnatur	206
II. Inhalt der Verbandssatzung	210
III. Satzungsänderung.	215
1. Möglichkeit der Satzungsänderung	215
2. Anspruch auf Satzungsänderung.	219
IV. Zusammenfassung.	225
§ 19 <i>Genehmigung der Aufsichtsbehörde</i>	226
I. Begriff und Rechtsnatur der Genehmigung.	226
II. Formelle Genehmigungsvoraussetzungen.	230
III. Materielle Genehmigungsvoraussetzungen	233
IV. Nebenbestimmungen zu der Genehmigung?	238
V. Rechtswirkungen der Genehmigung	240
VI. Aufhebung und anderweitige Erledigung der Genehmigung	242
VII. Zusammenfassung.	244
§ 20 <i>Bekanntmachung von Satzung und Genehmigung</i>	244
I. Begriff, Gegenstand und Bedeutung.	245
II. Zuständigkeit und Form	246
III. Wirkung der Bekanntmachung.	251
IV. Exkurs: Zweckverbandsregister?.	252
V. Zusammenfassung.	254
§ 21 <i>Gründungsfehler und ihre Folgen</i>	254
I. Übersicht anerkannter Fehlerfolgen	255
II. Typologie der Gründungsfehler und ihre rechtliche Behandlung	259
1. Satzungsfehler.	259
a) Fehler aus dem Vertragscharakter	259
b) Fehler aus dem Normcharakter	264

2. Genehmigungsfehler	266
3. Bekanntmachungsfehler	272
III. Zusammenfassung	274
§ 22 <i>Heilungsgesetze</i>	275
I. Begriff des Heilungsgesetzes.	276
II. Reichweite der Heilungsgesetze.	277
1. Zeitliche Geltung	278
2. Persönlicher Anwendungsbereich	279
3. Sachlicher Regelungsgegenstand.	279
4. Vorgesehene Rechtsfolgen	281
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	287
1. Betroffene Kommunen.	287
2. Sonstige Mitglieder	289
3. Zweckverband	290
4. Verbandsangehörige und Dritte	290
IV. Doppelmitgliedschaft als Folgeproblem	291
V. Rechtspolitische Überlegungen	293
VI. Zusammenfassung	294
§ 23 <i>Rechtsfolgen der Zweckverbandsbildung</i>	295
I. Mitglieder	295
II. Nichtmitglieder.	299
III. Verbandsangehörige	301
IV. Aufsichtsbehörde.	301
V. Zusammenfassung	302
§ 24 <i>Vorgründungsverhältnis und Vorverband</i>	302
I. Vorgründungsverhältnis	303
II. Vorverband	304
III. Fehlgeschlagener Verband	310
IV. Zusammenfassung	311
§ 25 <i>Pflichtverband</i>	311
I. Ermächtigungsgrundlage.	312
II. Formelle Voraussetzungen	314
III. Materielle Voraussetzungen	315
IV. Gesetzlicher Zweckverband	318
V. Rechtsfolgen der Pflichtverbandsbildung.	319
VI. Wechsel zwischen Pflicht- und Freiverband	319
VII. Fehlerhafter Pflichtverband	321
VIII. Zusammenfassung	321
§ 26 <i>Beitritt weiterer Mitglieder</i>	321
I. Verfahrensmäßige Voraussetzungen.	322
II. Rechtsfolgen	323

III. Fehlerhafter Beitritt	324
IV. Faktischer Beitritt?	325
V. Beitrittsanspruch?	326
VI. Zusammenfassung.	327
§ 27 <i>Anschluss weiterer Mitglieder</i>	327
I. Ermächtigungsgrundlage	328
II. Formelle Voraussetzungen	328
III. Materielle Voraussetzungen	328
IV. Rechtsfolgen.	329
V. Fehlerhafter Anschluss	329
VI. Zusammenfassung.	330
Drittes Kapitel: Mitglieder, Angehörige und Verbandsgerechtigkeit	331
§ 28 <i>Recht der Mitgliedschaft, insbesondere Treuepflicht</i>	331
I. Begriff und Rechtsnatur	331
II. Mitgliedschaft als Inbegriff von Rechten und Pflichten	332
III. Übertragbarkeit	334
IV. Treuepflicht	335
1. Begriff und Herleitung	335
2. Beteiligte des Treuepflichtverhältnisses	337
3. Modalität und Intensität der Treuepflicht	339
4. Sanktionierung von Treuepflichtverletzungen	340
V. Zusammenfassung.	341
§ 29 <i>Verbandsgerechtigkeit, Gleichheit und Solidarität</i>	341
I. Anleihen bei herkömmlichen Gerechtigkeitstheorien	342
1. Iustitia particularis distributiva.	343
2. Iustitia particularis commutativa.	345
3. Iustitia universalis	345
II. Iustitia consociationis.	345
1. Aufgabenerfüllung	346
2. Einheitlicher Verteilungsmaßstab	346
3. Gleichheit der Verbandsmitglieder.	347
a) Dogmatische Herleitung des Gleichbehandlungs- gebotes	347
b) Rechtfertigung von Ungleichheiten	349
c) Rechtsfolgen von Gleichheitsverstößen	350
III. Verbandssolidarität	351
1. Herleitung	352
2. Anwendungsbereich	354
IV. Zusammenfassung.	355

§ 30 <i>Verbandsangehörige</i>	355
I. Begriff und Rechtsnatur	355
II. Verhältnis der Angehörigen zum Verband	357
III. Verhältnis der Angehörigen zum Verbandsmitglied	360
IV. Zusammenfassung	360
Viertes Kapitel: Ausscheiden von Mitgliedern, Veränderungen des Zweckverbandes und besondere Organisationsformen	363
§ 31 <i>Austritt von Mitgliedern</i>	363
I. Austrittswege	364
1. Berufung auf unterbliebene Beteiligung	364
2. Ausscheiden kraft Gesetzes	364
3. Faktischer Austritt	365
4. Freies Kündigungsrecht	366
5. Erleichterter Austritt	366
6. Kündigung aus wichtigem Grund	367
7. Antrag an Aufsichtsbehörde	369
II. Rechtsfolgen des Austritts	369
III. Fehlerhafter Austritt	371
IV. Zusammenfassung	371
§ 32 <i>Ausschluss von Mitgliedern</i>	371
I. Ermächtigungsgrundlage	372
II. Formelle Voraussetzungen	373
III. Materielle Voraussetzungen	374
IV. Rechtsfolgen	375
V. Zusammenfassung	375
§ 33 <i>Rechtsnachfolge einzelner Mitglieder</i>	376
I. Rechtsgeschäftliche Nachfolge	376
II. Gesetzliche Rechtsnachfolge	377
1. Kommunale Verbandsmitglieder	377
a) Funktionalreform	377
b) Gebietsreform	378
2. Nicht-kommunale Verbandsmitglieder	379
a) Sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts.	379
b) Juristische Personen des Privatrechts.	379
c) Natürliche Personen	380
III. Zusammenfassung	381
§ 34 <i>Umwandlung von Zweckverbänden</i>	381
I. Wandel in eine Privatrechtsform.	382
II. Umwandlung in eine rechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalt	384
III. Verfestigung zu einer Einheitsgemeinde	386

IV. Verschmelzung	387
V. Spaltung	390
VI. Zusammenfassung.	391
§ 35 <i>Auflösung des Zweckverbandes.</i>	392
I. Zuständigkeit zur Verbandsauflösung	392
II. Einzelne Auflösungsgründe	394
1. Fehlender Verbandszweck	394
2. Befristung und Bedingungseintritt.	396
3. Schrumpfung auf ein kommunales Mitglied	396
4. Insolvenz des Verbandes oder eines Mitgliedes.	397
5. Untergang eines Mitgliedes.	398
6. Weitere satzungsmäßige Auflösungsgründe.	399
7. Wichtiger Grund	399
III. Rechtsfolgen der Auflösung	400
IV. Auflösung eines Pflichtverbandes	402
V. Fehlerhafte Auflösung	404
VI. Zusammenfassung.	404
§ 36 <i>Verbundene Zweckverbände</i>	404
I. Einzelne mögliche Konstellationen	406
II. Typische Problemkreise	408
1. Zurechnung und Haftung	409
2. Finanzierung durch wechselseitigen Vermögenszugriff	411
III. Zusammenfassung.	411
§ 37 <i>Der durch Zweckvereinbarungen »angereicherte« Zweckverband</i>	412
I. Auswirkungen auf die Betroffenen	413
1. Übertragende Kommunen und deren Einwohner	413
2. »Angereicherter« Verband	413
3. Mitglieder und Angehörige des Verbandes	415
4. Aufsichtsbehörde	416
II. Öffnungsklausel.	417
III. Alternativen	418
IV. Zusammenfassung.	419
Fünftes Kapitel: Interne Organisation des Zweckverbandes, Handlungsformen, Haftung und Vollstreckung	421
§ 38 <i>Überblick über die interne Verbandsorganisation</i>	421
I. Rechtstheoretische Grundlagen	421
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben	422
III. Überblick über die einzelnen Organe	424
IV. Zusammenfassung.	427

§ 39	<i>Organe der Willensbildung</i>	427
	I. Verbandsversammlung	427
	1. Stellung im Gefüge der Organe	427
	2. Interne Organisation der Verbandsversammlung	430
	3. Rechtsstellung der Vertreter	434
	II. Sprengelversammlungen	438
	III. Beratende und beschließende Ausschüsse	440
	IV. Insbesondere der Verbraucherbeirat	441
	V. Zusammenfassung	442
§ 40	<i>Vertretung und Geschäftsführung</i>	442
§ 41	<i>Weitere Organe?</i>	445
	I. Verbandsmitglieder?	445
	II. Gesamtheit der Verbandsangehörigen?	446
	III. Aufsichtsbehörde?	447
	IV. Weitere satzungsmäßig vorgesehene Organe	448
	V. Zusammenfassung	450
§ 42	<i>Beschäftigte des Zweckverbandes</i>	450
§ 43	<i>Handlungsformen des Zweckverbandes</i>	452
	I. Rechtsetzung gegenüber den Angehörigen	454
	II. Rechtsetzung gegenüber den Mitgliedern.	458
	III. Verhältnis des Zweckverbandsrechts zum Recht sonstiger Hoheitsträger	459
	IV. Zusammenfassung	460
§ 44	<i>Schulden und Haftung</i>	460
	I. Denkbare Haftungskonstellationen	462
	II. Normalfall: Haftung für verbandliches Handeln.	463
	III. Problemfall: Haftung für den Vorverband	464
	1. Haftung des Verbandes.	464
	2. Haftung der Verbandsgründer	464
	3. Haftung der für den Vorverband Handelnden?	468
	IV. Zusammenfassung	469
§ 45	<i>Vollstreckung für und gegen den Verband</i>	469
	I. Vollstreckung zu Gunsten des Verbandes.	469
	II. Vollstreckung zu Lasten des Verbandes.	470
	III. Zusammenfassung	473
Sechstes Kapitel: Finanz- und Wirtschaftsrecht des Zweckverbandes.		475

§ 46 <i>Lasten der Angehörigen</i>	475
I. Gebühren	476
II. Beiträge	479
III. Keine Steuern	479
IV. Privatrechtliche Entgelte	480
V. Weitere Lasten der Verbandsangehörigen	481
VI. Zusammenfassung.	482
§ 47 <i>Umlage der Mitglieder</i>	482
I. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit.	484
II. Verfahrensrechtliche Umsetzung	485
III. Umlageprinzipien und -regeln	487
1. Umlageprinzipien	487
2. Umlageregeln	489
IV. Umlageschwankungen und Mehrzahl von Umlagen.	492
V. Unterverteilung	493
VI. Folgerungen aus der Verbandsumlage	495
VII. Zusammenfassung.	496
§ 48 <i>Weitere Lasten der Mitglieder</i>	496
I. Einbringung von Anlagen, Einrichtungen und Beteiligungen	497
II. Ausgleich	499
III. Einstandsbeitrag.	501
IV. Weitere Beiträge während der Verbandsmitgliedschaft.	502
V. Beitrag bei Ausscheiden aus dem Verband	502
VI. Exkurs: Leistung des Zweckverbandes an das ausscheidende Mitglied	502
VII. Zusammenfassung.	503
§ 49 <i>Sonstige Einnahmen des Verbandes</i>	503
I. Einnahmen von Nichtmitgliedern	504
II. Beteiligungserlöse	505
III. Staatliche und supranationale Mittel.	505
IV. Kreditaufnahme	507
V. Verhältnis der Einnahmearten zueinander	508
§ 50 <i>Ausgaben des Verbandes</i>	508
I. Sachausgaben	509
II. Personalausgaben	509
III. Leistungen an Verbandsangehörige	511
IV. Leistungen an Verbandsmitglieder	512
V. Kreditkosten.	512
VI. Weitere Kosten	512
VII. Freie Spitze?	513
VIII. Verhältnis der Ausgabearten zueinander	513

§ 51 <i>Haushaltswirtschaft und Neues Steuerungsmodell</i>	514
I. Rechtsgrundlagen	514
II. Haushaltsgrundsätze	516
1. Allgemeine Haushaltsgrundsätze	518
2. Veranschlagungsgrundsätze	520
3. Deckungsgrundsätze	520
III. Haushaltskreislauf	520
IV. Eigenbetriebsrecht	522
V. Neues Steuerungsmodell	523
VI. Rechnungsprüfung	526
VII. Zusammenfassung	529
§ 52 <i>Steuerrechtliche Behandlung des Zweckverbandes</i>	529
I. Körperschaftsteuer	531
II. Umsatzsteuer	536
III. Gewerbesteuer	536
IV. Grundsteuer	538
V. Zusammenfassung und Reformvorschlag	538
 Siebentes Kapitel: Kontrolle des Zweckverbandes und prozessuale Stellung	
§ 53 <i>Kontrolle des Zweckverbandes</i>	541
I. Organinterne Kontrolle	543
II. Kontrolle durch andere Organe	544
III. Beauftragte	545
IV. Mitglieder	546
V. Angehörige	547
VI. Aufsichtsbehörde	547
1. Präventive Kommunalaufsicht	548
2. Repressive Kommunalaufsicht	553
VII. Verbandsöffentlichkeit und Petitionen	555
VIII. Zusammenfassung	556
§ 54 <i>Prozessuale Stellung des Zweckverbandes</i>	556
I. Europagerichtliche Verfahren	557
II. Verfassungsgerichtliche Verfahren	558
III. Verwaltungsgerichtliche Verfahren und Vorverfahren	559
1. Allgemeine verwaltungsgerichtliche Verfahren und Widerspruchsverfahren	559
a) Verband vs. Aufsichtsbehörde	559
b) Angehöriger vs. Verband	560
c) Verband vs. Mitglieder und Mitglied vs. Mitglied	562
d) Organ vs. Organ	563
2. Verfahren vor den Finanzgerichten und Einspruchsverfahren	565

3. Verfahren vor den Sozialgerichten und Widerspruchsverfahren	566
IV. Privatrechtliche Verfahren	566
1. Verfahren vor den ordentlichen Gerichten	566
2. Arbeitsgerichtliche Verfahren	567
V. Exkurs: Schiedsverfahren.	567
1. Aufsichtsbehördliches Schiedsverfahren	567
2. Weitere Schiedsverfahren	573
VI. Zusammenfassung.	575
 Achstes Kapitel: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	 577
§ 55 <i>Landesgrenzenüberschreitende Verbände</i>	577
I. Rechtsgrundlagen	578
II. Zuständigkeit der Länder zum Vertragschluss	579
III. Rang der Staatsverträge.	580
IV. Typischer Inhalt der Staatsverträge	581
V. Landesgrenzenüberschreitende Verbände ohne staatsvertragliche Grundlage	584
VI. Zusammenfassung.	589
 § 56 <i>Bundsgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit</i>	 589
I. Rechtsgrundlagen bundesgrenzenüberschreitender Zusammenarbeit	591
1. Echternacher Übereinkommen	592
2. Madrider Übereinkommen.	592
3. Isselburger Übereinkommen.	594
4. Karlsruher Übereinkommen	595
5. Mainzer Übereinkommen	597
6. Zusammenschau der Übereinkommen	598
II. Völkerrechtliche Perspektive.	600
III. Staatsrechtliche Sicht	602
1. Transfer der Übertragungskompetenz von den Ländern auf die Kommunen	604
2. Transnationaler Verband als grenznachbarschaftliche Einrichtung	607
IV. Verhältnis des Verbandes zu seinen Mitgliedern	609
V. Verhältnis des Verbandes zu seinen Angehörigen.	610
VI. Kontrolle des Verbandes	612
VII. Verbände ohne Grundlegung in einem völkerrechtlichen Vertrag?	614
VIII. Zusammenfassung.	615

Neuntes Kapitel: Ergebnisse und Anhänge	617
§ 57 <i>Ergebnisse</i>	617
Anhang 1 Zeittafel zum kommunalen Kooperationsrecht	634
Anhang 2 Auswahl historischer Gesetzestexte.	638
I. Sächsisches Gesetz über Gemeindeverbände 1910	638
II. Preußisches Zweckverbandsgesetz 1911.	643
III. Reichszweckverbandsgesetz 1939	649
Anhang 3 Verzeichnis der Staatsverträge über landesgrenzenüberschreitende Kooperation	658
Anhang 4 Staatsvertrag Hessen – Niedersachsen 1975	659
Literaturverzeichnis.	661
Register.	687

Abkürzungsverzeichnis

a.	auch	BayGKZ	bayerisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zs.)		
a. E.	am Ende	BayGO	bayerische Gemeindeordnung
a. F.	alte Fassung		
AG	Arbeitsgemeinschaft	BayLKrO	bayerische Landkreisordnung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (Zs.)	BayV	bayerische Verfassung
AktG	Aktiengesellschaft; Die Aktiengesellschaft (Zs.)	BayVBl.	Bayerische Verwaltungsbücher (Zs.)
Alt.	Alternative	BB	Betriebsberater (Zs.)
Anh.	Anhalt; anhaltinisch	Bbg.	Brandenburg; brandenburgisch
AnhGVBl.	anhaltinisches Gesetz- und Verordnungsblatt	BbgAmtsO	Amtsordnung für das Land Brandenburg
Anm.	Anmerkung	BbgGO	Gemeindeordnung für das Land Brandenburg
AO	Abgabenordnung	BbgGKG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zs.)	BbgLKrO	Landkreisordnung für das Land Brandenburg
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz	BbgV	Verfassung des Landes Brandenburg
Art.	Artikel	BbgZVSiG	Zweckverbands-sicherungsgesetz für das Land Brandenburg
AtomG	Atomgesetz	BbgZVStabG	Zweckverbandsstabilisierungsgesetz für das Land Brandenburg
Bad.	Baden; badisch	Bd.	Band
BadGVBl.	badisches Gesetz- und Verordnungsblatt	Beil.	Beilage
BadRegBl.	Regierungsblatt der Landesregierung Baden	ber.	berichtigt
BAG	Bundesarbeitsgericht	BezOPfalz	Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag	BFH	Bundesfinanzhof
BauGB	Baugesetzbuch	BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
Bay	Bayern; bayerisch	BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BayBezO	bayerische Bezirksordnung	BGBL.	Bundesgesetzblatt
BayBezWahlG	bayerisches Bezirkswahlgesetz	BGH	Bundesgerichtshof
BayBgm.	Der bayerische Bürgermeister (Zs.)		
BayGemPolG	bayerisches Gemeindepolizeigesetz		

BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen	BWStGH	baden-württembergischer Staatsgerichtshof
BHO	Bundeshauhaltsordnung	BWStGHG	Staatsgerichtshofgesetz für Baden-Württemberg
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz	BWV	Verfassung für Baden-Württemberg
BLeistG	Bundesleistungsgesetz	CIC	culpa in contrahendo
Bln	Berlin; berliner	DB	Der Betrieb (Zs.)
BlnV	berliner Verfassung	DDG	Die Demokratische Gemeinde (Zs.)
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz	DDR	Deutsche Demokratische Republik
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz	DDR-GBL	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
Brs	Braunschweig; braunschweigisch	DDR-KV	Kommunalverfassung der DDR vom 17.5.1990
BrsGVBl.	braunschweigisches Gesetz- und Verordnungsblatt	DDR-V 1949	Verfassung der DDR vom 7.10.1949
BrsKrO	braunschweigische Kreisordnung	DDR-V 1968/74	Verfassung der DDR vom 6.4.1968 i. d. F. vom 7.10.1974
BrsLGO	braunschweigische Landgemeindeordnung	DGZ	Deutsche Gemeinde-Zeitung
BrsStO	braunschweigische Städteordnung	difu	Deutsches Institut für Urbanistik
BrsZVG	braunschweigisches Zweckverbandsgesetz	DJZ	Deutsche Juristenzeitung (Zs.)
BSG	Bundessozialgericht	DNV	Die Neue Verwaltung (Zs.)
bspw.	beispielsweise	DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zs.)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	Drs.	Drucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	DStR	Deutsches Steuerrecht (Zs.)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung (Zs.)
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts	DtReWi	Deutsche Rechtswissenschaft (Zs.)
BW	Baden-Württemberg; baden-württembergisch	DurchführungsVO	Durchführungsverordnung der Verfasser
BWaldG	Bundeswaldgesetz	d. V.	Deutsche Verwaltung (Zs.)
BWGBl.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg	DV	Die Verwaltungspraxis (Zs.)
BWGKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit für Baden-Württemberg	DVP	Deutsches Verwaltungsblatt (Zs.)
BWGO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg	DVBl.	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
BWGZ	Baden-württembergische Gemeindezeitung (Zs.)	DZfWiR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
BWLKrO	Landkreisordnung für Baden-Württemberg	EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
BWNVerbG	Nachbarschaftsverbandsgesetz für Baden-Württemberg		

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
EKC	Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung	GmbHG	Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention	GöV 1973	Gesetz über örtliche Volksvertretungen in der DDR vom 12.7.1973
EStG	Einkommensteuergesetz	GöV 1985	Gesetz über örtliche Volksvertretungen in der DDR vom 4.7.1985
EÜK	Echternacher Übereinkommen	GO-LSA	Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt
EuAbgG	Europaabgeordnetengesetz	GrStG	Grundsteuergesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof	GS	Gesetzsammlung
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift (Zs.)	GVSlg.	Gesetz- und Verordnungssammlung
EV	Einigungsvertrag	GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
EZKommR	Entscheidungssammlung zum Kommunalrecht	GVBl.-LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt
FG	Festgabe	GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit	HandwO	Handwerksordnung
FGO	Finanzgerichtsordnung	HB	Bremen; bremisch
FischersZs.	Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht	HChE	Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenhimmelsee
FlurberG	Flurbereinigungsgesetz	Hess	Hessen; hessisch
Fn.	Fußnote	HessEigBG	hessisches Eigenbetriebsgesetz
FS	Festschrift	HessFAG	hessisches Finanzausgleichsgesetz
GABL.	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg	HessGKG	hessisches Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GBL.	Gesetzblatt	HessGO	hessische Gemeindeordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung	HessGS	hessische Gesetzesammlung
GenG	Genossenschaftsgesetz	HessLKrO	hessische Landkreisordnung
GewA	Gewerbearchiv (Zs.)	HessLGO	hessische Landgemeindeordnung
GewO	Gewerbeordnung	HessMittelstufenG	hessisches Gesetz über die Mittelstufe der Verwaltung und den Landeswohlfahrtsverband Hessen
GewStDV	Gewerbsteuerdurchführungsverordnung		
GewStG	Gewerbsteuergesetz		
GKG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit		
GKG-LSA	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Sachsen-Anhalt		
GKÖD	Gemeinschaftskommentar öffentliches Dienstrecht		

HessRegBl.	hessisches Regierungsblatt	KStDV	Körperschaftsteuerdurchführungsverordnung
HessSparkG	hessisches Sparkassengesetz		
HessStGHG	hessisches Staatsgerichtshofgesetz	KStG KStZ	Körperschaftsteuergesetz Kommunale Steuerzeitschrift (Zs.)
HessV	hessische Verfassung		
HessVwVfG	hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz	KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
HessZVG	hessisches Zweckverbandsgesetz	KÜK	Karlsruher Übereinkommen
HGB	Handelsgesetzbuch	KVRG	Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz		
HH	Hamburg; hamburgisch		
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis	Lfg. LGO	Lieferung Landgemeindeordnung
h. M.	herrschende Meinung	LHO	Landshaushaltsordnung
Hrsg.; hrsg.	Herausgeber; herausgegeben	lit. LK	Buchstabe (littera) Der Landkreis (Zs.)
HSGZ	Hessische Städte- und Gemeindezeitung (Zs.)	LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zs.)
HwdKW	Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften	LS LSA LSAV	Leitsatz Land Sachsen-Anhalt Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
i. d. F.	in der Fassung		
i. e.	id est (das heißt)	LT-Drucks.	Landtagsdrucksache
IHK-G	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern	LuftVG LVerfG-LSA	Luftverkehrsgesetz Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
InsO	Insolvenzordnung	LWV	Landeswohlfahrtsverband
IÜK	Isselburger Übereinkommen	MckSchw LGO	mecklenburg-schwerinische Landgemeindeordnung
IULA	International Union of Local Authorities	MckSchw RegBl. MDR	mecklenburg-schwerinisches Regierungsblatt Monatsschrift für Deutsches Recht (Zs.)
JADR	Jahrbuch der Akademie für Deutsches Recht	MTB II	Manteltarifvertrag für die Arbeiter des Bundes
JuS	Juristische Schulung (Zs.)	MÜK MüKO MV	Madrider Übereinkommen Münchener Kommentar Mecklenburg-Vorpommern; mecklenburg-vorpommersch
Kap.	Kapitel		
KommPol.	Kommunalpolitik (Zs.)		
KPBW	Kommunalpraxis Baden-Württemberg (Zs.)	MVKAG	mecklenburg-vorpommersch mecklenburg-vorpommersch
KPMO	Kommunalpraxis, Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht, Ausgabe Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Berlin	MVKV	mecklenburg-vorpommersch mecklenburg-vorpommersch
KrO	Kreisordnung	MVV	mecklenburg-vorpommersch mecklenburg-vorpommersch

MVVwVfG	mecklenburg-vorpom- merisches Verwaltungsver- fahrensgesetz	NWV	nordrhein-westfälische Ver- fassung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen	NWGO	nordrhein-westfälische Gemeindeordnung
MzÜK	Mainzer Überein- kommen	NWKrO	nordrhein-westfälische Kreisordnung
Nds	Niedersachsen; niedersäch- sisch	NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zs.)
NdsEigBVO	niedersächsische Eigen- betriebsverordnung	NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht (Zs.)
NdsV	niedersächsische Verfassung	ÖJZ	Österreichische Juristenzei- tung (Zs.)
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zs.)	Old.	Oldenburg; olden- burgisch
n. F.	neue Fassung	OldGBL.	oldenburgisches Gesetzblatt
NFAG	niedersächsisches Finanz- ausgleichsgesetz	OldZVG	oldenburgisches Zweckver- bandsgesetz
NGO	niedersächsische Gemeindeordnung	OLG-NL	OLG-Rechtsprechung Neue Länder (Zs.)
NJW	Neue Juristische Wochen- schrift (Zs.)	PartG	Parteiengesetz
NKatSchG	niedersächsisches Katas- trophenschutzgesetz	PaulskirchenV	Paulskirchenverfassung vom 28.3.1849
NKomWahlG	niedersächsisches Kommu- nalwahlgesetz	PBefG	Personenbeförderung- gesetz
NKomZG	niedersächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit	PrGS	Preußische Gesetz- sammlung
NLO	niedersächsische Landkreis- ordnung	Prot.	Protokoll
NRW	Nordrhein-Westfalen	RAO	Reichsabgabenordnung
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei	RegBl.	Regierungsblatt
NSGem.	Die Nationalsozialistische Gemeinde (Zs.)	RegioHanG	Gesetz über die Region Hannover
NSparkG	niedersächsisches Spar- kassengesetz	REigBVO	Reichseigenbetriebs- verordnung
NSparkVO	niedersächsische Spar- kassenverordnung	RGBL.	Reichsgesetzblatt
NStGHG	niedersächsisches Staatsge- richtshofgesetz	RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
NVwVfG	niedersächsisches Verwal- tungsverfahrensgesetz	Rheinl.-Pfalz	Rheinland-Pfalz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zs.)	RJD	Reports of Judgments and Decisions
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs- report (Zs.)	Rn.	Randnummer
NWassG	niedersächsisches Wasser- gesetz	RP	Rheinland-Pfalz; rheinland- pfälzisch
		RPZVG	rheinland-pfälzisches Zweckverbandsgesetz
		RVRG	Gesetz über den Regional- verband Ruhr
		RZVG	Reichszweckverbandsgesetz

s.	siehe	StaatSelbstVw.	Staats- und Selbstverwaltung (Zs.)
S.	Satz; Seite		
SA	Sachsen-Anhalt; sachsen-anhaltinisch	StB	Der Städtebund (Zs.)
Saarl	Saarland; saarländisch	StPO	Strafprozessordnung
SaarLGKG	saarländisches Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit	StaatsV	Staatsvertrag
		StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
		StT	Der Städtetag (Zs.)
SaarKSVG	saarländisches Kommunal-selbstverwaltungs-gesetz	StudGen	Studium Generale (Zs.)
		StuG	Stadt und Gemeinde (Zs.)
SaarIV	saarländische Verfassung	StuGB	Städte- und Gemeindebund (Zs.)
Sächs	Sachsen; sächsisch		
SächsGKZ	sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit	StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SächsSiGrG	sächsisches Gesetz zur Erleichterung der Sicherheitsneugründung von Zweckverbänden	Thür	Thüringen; thüringisch
		ThürGKG	thüringisches Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
SächsV	sächsische Verfassung	ThürGKrO	thüringische Gemeinde- und Kreisordnung
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zs.)	ThürGO	thüringische Gemeindeordnung
SächsZVOrdG	sächsisches Gesetz zur Ordnung der Rechtsverhältnisse der Verwaltungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände	ThürGS	thüringische Gesetzes-sammlung
		ThürKAG	thüringer Kommunal-abgabengesetz
		ThürKO	thüringer Kommunal-ordnung
SchlHA	Schleswig-Holsteinischer Anzeiger (Zs.)	ThürStanz.	thüringer Staatsanzeiger
SGB	Sozialgesetzbuch	ThürV	thüringische Verfassung
SGG	Sozialgerichtsgesetz	ThürVBl.	Thüringische Verwaltungsblätter (Zs.)
SH	Schleswig-Holstein; schleswig-holsteinisch	TVG	Tarifvertragsgesetz
SHAmtsO	schleswig-holsteinische Amtsordnung	u. a.	und andere
SHGO	schleswig-holsteinische Gemeindeordnung	UmlVerb	Gesetz über den Umlandverband Frankfurt
SHGKZ	schleswig-holsteinisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit	FfMG	Umwandlungsgesetz
		UmwG	Umsatzsteuergesetz
		UstG	
SHLVwG	schleswig-holsteinisches Landesverwaltungsgesetz	v.	vom
		VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
SHV	schleswig-holsteinische Verfassung	Var.	Variante
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung (Zs.)	VBfBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zs.)
Sp.	Spalte		
Sparkasse	Die Sparkasse (Zs.)	VHS iW	Volkshochschule im Westen (Zs.)

VNV	vorläufige niedersächsische Verfassung	WVG	Wasserverbandsgesetz
VR	Verwaltungsrundschau (Zs.)	WVVO	Erste Wasserverbands- verordnung
vs.	versus (gegen)		
VStG	Vermögensteuergesetz	ZaöRV	Zeitschrift für ausländi- sches öffentliches Recht und Völkerrecht (Zs.)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Ver- einigung der Deutschen Staatsrechtslehrer	ZBl.	Schweizerisches Zentral- blatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (Zs.)
VVE	Vertrag über eine Verfas- sung für Europa (Entwurf)	ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht (Zs.)
VwArch	Verwaltungsarchiv	ZfWass.	Zeitschrift für Wasserrecht (Zs.)
VwGO	Verwaltungsgerichts- ordnung	ZGR	Zeitschrift für Unter- nehmens- und Gesell- schaftsrecht (Zs.)
VwR	Verwaltungsrundschau (Zs.)	ZIP	Zeitschrift für Insolvenz- praxis (Zs.)
VwVfG	Verwaltungsverfahren- gesetz	ZKF	Zeitschrift für Kommunalfi- nanzen (Zs.)
VwVG	Verwaltungsvollstreckungs- gesetz	ZKW	Zeitschrift für Kommunal- wirtschaft (Zs.)
VwZG	Verwaltungszustellungs- gesetz	ZPO	Zivilprozessordnung
WBRegBl.	Regierungsblatt für das Land Württemberg-Baden	Zs.	Zeitschrift
WHRegBl.	Regierungsblatt für das Land Württemberg-Hohen- zollern	ZVG	Zweckverbandsgesetz
WiVw	Wirtschaft und Verwaltung (Zs.)	ZwStabG	Zweckverbands- stabilisierungsgesetz
WM	Wertpapiermitteilungen (Zs.)	ZwVerbSG	Zweckverbands- sicherungsgesetz

Erstes Kapitel

Grundlagen kommunaler Kooperation

§ 1 Einführung

I. Problemstellung

Das Recht der Verwaltungsorganisation befindet sich im Umbruch. Diese Veränderung ist durch die Faktoren Europäisierung, Privatisierung und Fragmentierung gekennzeichnet. Dies hat zu Studien des Wandels der Beziehung der Hoheitsträger zu den Rechtsgenossen herausgefordert, während die Relation der Gleichordnung der Hoheitsträger untereinander bisher keine vergleichbare Beachtung erfahren hat. Dabei spiegelt sich diese Gleichordnung auf drei Ebenen wider; europarechtlich in der Beziehung der EG-/EU-Mitgliedstaaten untereinander, staatsrechtlich in der Beziehung zwischen den Ländern und schließlich verwaltungsrechtlich in den interkommunalen Relationen sowie den Beziehungen sonstiger substaatlicher juristischer Personen. Soll die hier vorzunehmende Untersuchung nicht ausufern, sich andererseits aber auch nicht in einer bloßen Kompilation erschöpfen, hat eine thematische Beschränkung zu erfolgen. Dafür ist das Kommunalrecht als Referenzmaterie gewählt worden.

Diese Grundlegung im Kommunalrecht ist aus drei Gründen sachlich geboten. Zum einen stellt das Kommunalrecht als Organisationsrecht eine Querschnittsmaterie dar, die angesichts der Aufgabenfülle der prinzipiell allzuständigen Kommunen für die Behandlung der meisten verwaltungsrechtlichen Fallgestaltungen von großer praktischer Bedeutung ist.¹ Zum anderen hat der Gesetzgeber mit den noch im Einzelnen darzustellenden Landeskooperationsgesetzen in diesem Rechtsgebiet die bisher am meisten versprechenden Versuche zur Herausbildung verselbstständiger öffentlich-rechtlicher Organisationsformen unternommen. Schließlich verpricht das im Schnittpunkt zwischen Staat, Kommune und Bürger gelegene Kommunalrecht auf Grund seiner Polydimensionalität mehr als sonstige Gebiete des Verwaltungsrechts einen besonderen Erkenntnisgewinn. Dabei kommt dem Kommunalrecht nicht nur hinsichtlich der Binnenorganisation der Kommunen eine Ordnungsfunktion zu, sondern in der Beziehung der Kommune zu ihren Einwohnern weist es zugleich die für das öffentliche Recht klassische Dimension der Überordnung des Hoheitsträgers auf und erweitert diese im Verhältnis der Kommunen zum Staat sowie zu supranationalen Organisationseinheiten um eine Richtung der kommunalen Unterordnung. Zu diesen drei anerkannten Bereichen des

¹ Daher überzeugt *Forsthoffs* Entscheidung, in seinem Lehrbuch des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 10. Auflage, 1973, auch das Kommunalrecht zu behandeln, was in modernen Lehrbüchern des Allgemeinen Verwaltungsrechts in aller Regel nicht mehr geschieht.

Kommunalrechts tritt gleichberechtigt das Kooperationsrecht als vierte Dimension der Gleichordnung hinzu.

Die Konzentration auf die *kommunale* Kooperation dient der Abgrenzung zu anderen verwandten Formen der Zusammenarbeit, die in dieser Untersuchung keine eingehendere Darstellung erfahren, gleichwohl aber auf Grund ihrer strukturellen Vergleichbarkeit im Einzelfall Erkenntnisse auch für das Recht der kommunalen Kooperation erhoffen lassen. Zu diesen nur auszugsweise zu behandelnden Bereichen zählen das gleichfalls erst in Ansätzen erschlossene Feld der Zusammenarbeit von Kirchengemeinden und Kirchenkreisen², die Kooperation sonstiger weltlicher Selbstverwaltungskörperschaften in öffentlich-rechtlichen³ und privatrechtlichen⁴ Formen, sowie das Zusammenwirken der Länder untereinander und mit dem Bund⁵.

II. Begriff kommunaler Kooperation

Die Untersuchung baut auf dem Begriff kommunaler Kooperation auf, weshalb dieser vorab zu klären ist. Die *Kooperation* stellt ein Grundphänomen des Rechts dar, welches nicht nur Anlass zur Entwicklung einzelner Rechtsinstitute, sondern Anstoß zur Genese des Rechts selbst gegeben hat. In der weitesten denkbaren Bedeutung kann unter Kooperation jedes Zusammenwirken in außerrechtlicher, informellrechtlicher oder rechtsförmlicher Gestalt verstanden werden. Außerrechtliche Kooperationsformen sind Gegenstand politologischer und soziologischer Betrachtung, für diese rechtsdogmatisch angelegte Untersuchung bleiben sie außer Betracht. Unter informellrechtlichen Kooperationsmustern sollen Techniken der Zusammenarbeit verstanden werden, die sich an der Schwelle zum Recht bewegen, i. e. die im Vor-, Um- oder Nachfeld rechtsförmlicher Kooperationen auftreten und einen gewissen Geltungsanspruch erheben, der indes hinter der Verbindlichkeit rechtsförmlicher Kooperationen zurückbleibt. In Anlehnung an den völkerrechtlichen Begriff des »soft law«⁶ mag man sie als »soft cooperation« bezeichnen. Diese Formen weicher Zusammenarbeit sind mit den herkömmlichen Rechtskategorien schwer fassbar; sie werden in die Betrachtung einbezogen, sofern und soweit sie wie die einfache kommunale Arbeitsgemeinschaft gesetzliche Anerkennung gefunden haben oder sonst auf rechtsförmliche Kooperationen einwir-

² Dazu *Clauss*, Geschichte und Gegenwartsgestalt des Rechts der Zusammenarbeit benachbarter Kirchengemeinden und Kirchenkreise im Rheinland und in anderen deutschen evangelischen Kirchen; ders., *ZevKR* 1972, 157 ff.; *Frost*, Strukturprobleme evangelischer Kirchenverfassung, § 26; ders., Das Recht der Zweckverbände in der Evangelischen Kirche im Rheinland.

³ Z. B. Zusammenarbeit mehrerer Industrie- und Handelskammern nach § 1 IVa IHK-G einschließlich der möglichen Bildung weiterer öffentlich-rechtlicher Zusammenschlüsse. Siehe *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 149, zur Zusammenarbeit benachbarter Handelskammern im damaligen Preußen.

⁴ E. g. Zusammenschluss öffentlich-rechtlicher Handwerksinnungen zu einem privatrechtlichen Landesinnungsverband nach §§ 79 ff. HandwO.

⁵ Siehe dazu *Rill*, Gliedstaatsverträge; Starck (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat.

⁶ Dazu *Heintschel von Heinegg* in Knut Ipsen, Völkerrecht, § 19 V, m. w. N.; *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, §§ 543 ff.

ken. Diese rechtsförmlichen Kooperationsmodelle stehen im Zentrum der nachfolgenden Erörterungen. Ohne dabei an dieser Stelle eine abschließende Bestimmung des Begriffs des Rechts anzustreben⁷, können ausgehend von einem positivistischen Ansatz – was für die Zwecke dieser Untersuchung einstweilen genügen mag – zum corpus des Rechts zumindest die von einem Gesetzgeber autoritativ gesetzten und sozial im Großen und Ganzen wirksamen Regelungen gezählt werden. Ob eine Einschränkung dieses vergleichsweise weiten Rechtsbegriffs im Sinne nicht-positivistischer Lehren, etwa durch einen Anspruch auf Richtigkeit⁸ oder sonstige dem Recht immanente Gerechtigkeitsforderungen geboten ist, wird an entsprechender Stelle⁹ erörtert werden.

Unter Zugrundelegung eines weiten Begriffsverständnisses¹⁰ mag man dabei jeden vertraglichen oder vertragsähnlichen Kontakt zwischen zwei oder mehr Rechtssubjekten als Kooperation einordnen. Zwar erscheinen die von den Vertragsbeteiligten mit dem Austausch von Leistung und Gegenleistung verfolgten Ziele auf einer ersten Betrachtungsebene einander entgegengesetzt, insofern der Leistungserbringer eine möglichst große, der Leistungsempfänger eine möglichst geringe Gegenleistung erstrebt. Indes liegt diesem vertraglich vereinbarten Austausch das gemeinsame Interesse aller daran Beteiligten zugrunde, den Austausch überhaupt stattfinden zu lassen, meint doch jeder, besser als zuvor dazustehen und hätte er sich – von Fällen des Irrtums oder Zwangs abgesehen – anderenfalls nicht an dem Austausch beteiligt. Bei Anlegung einer solchen Betrachtungsweise er-

⁷ Für Definitionen des Rechtsbegriffs siehe exemplarisch aus positivistischer Sicht *Hoerster*, JuS 1987, 181 (188): »Recht kann definiert werden als eine stufenförmig strukturierte Normenordnung, die in einer Gesellschaft Verbindlichkeit besitzt, Ausübung von physischem Zwang vorsieht und sich anderen derartigen Normenordnungen gegenüber im Konfliktfall durchsetzt.« sowie aus nicht-positivistischer Perspektive *Ralf Dreier*, NJW 1986, 890 (896): »Recht ist die Gesamtheit der Normen, die zur Verfassung eines staatlich organisierten oder zwischenstaatlichen Normensystems gehören, sofern dieses im großen und ganzen sozial wirksam ist und ein Minimum an ethischer Rechtfertigung oder Rechtfertigungsfähigkeit aufweist, und der Normen, die gemäß dieser Verfassung gesetzt sind, sofern sie, für sich genommen, ein Minimum an sozialer Wirksamkeit oder Wirksamkeitschance und ein Minimum an ethischer Rechtfertigung oder ethischer Rechtfertigungsfähigkeit aufweisen.« Weitere Begriffsbestimmungen finden sich etwa unter Betonung des Befehlscharakters der Rechtsnormen bei *Bentham*, *Of Laws in General*, S. 1, »[a] law may be defined as an assemblage of signs declarative of a volition conceived or adopted by the sovereign in a state, concerning the conduct to be observed in a certain case by a certain person or class of persons, who in the case in question are or are supposed to be subject to his power.« sowie aus rechtssoziologischer Sicht bei *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1. Halbband, 1. Teil, Kap. 1, § 6: »Eine Ordnung soll heißen: [...] b) Recht, wenn ihre Geltung äußerlich garantiert ist durch die Chance [des] (physischen oder psychischen) Zwanges durch ein auf Erzwingung der Innehaltung oder Ahndung der Verletzung gerichtetes Handeln eines *eigens* darauf eingestellten *Stabes* von Menschen.« Zum rechtssoziologischen Rechtsbegriff siehe ferner *Raiser*, *Das lebende Recht*, S. 177 ff.

⁸ Vgl. *Alexy*, *Begriff und Geltung des Rechts*, S. 129 ff., sowie *Ralf Dreier*, NJW 1986, 890 (896).

⁹ Zum RZVG als möglicherweise typisch nationalsozialistischem Recht siehe §§ 7 VI; 12 I; zur Verbandsgerechtigkeit vgl. § 29.

¹⁰ Zu Kooperation als Grundbegriff nicht nur der Rechtswissenschaft, sondern auch als Schlüsselbegriff für den Übergang zu anderen Wissenschaften siehe *Baer* in *Schmidt-Aßmann/Hofmann-Riem*, *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, S. 223 (226).

scheinen weite Bereiche des Privatrechts, aber auch ausgewählte Gebiete des Völker-, Staats- und Verwaltungsrechts als Kooperationsrecht.

Diese Deutung leistet indes durch die Aussonderung von im Über-/Unterordnungsverhältnis ergehenden Rechtsakten nur eine erste Annäherung an die rechtlichen Kooperationsformen, trägt aber durch die verbliebene Einbeziehung synallagmatischer Austauschverhältnisse mit dem diesen immanenten Interessenwiderstreit noch den Keim künftiger Begriffsverwirrung in sich.

Kooperation ist daher etymologisch ausgehend von dem ursprünglichen Sinne des Wortes als das gemeinsame (»co«) Schaffen eines Werkes (»opus«) zu verstehen. Eine solche Kooperation ist im Idealfall das Resultat eines Gleichlaufs der Interessen der Beteiligten, welche einander nicht entgegengerichtet, sondern auf dasselbe Ziel hin geordnet sind.¹¹ Sie geht typischerweise über einen bloß synallagmatischen Vertrag hinaus. Dabei kann sie sich auf eine vertragliche Verpflichtung zu koordiniertem Vorgehen beschränken oder – was dem rechtlichen Leitbild der Kooperation eher entspricht – einen neuen Rechtsträger zur Verfolgung der den Beteiligten gemeinsamen Interessen schaffen. Während das Privatrecht ausgehend von den derzeit überwiegend noch als Gesamthandsgemeinschaften betrachteten Formen der BGB-Gesellschaft, OHG und KG über den eingetragenen Verein bereits als juristische Person bis hin zu GmbH und Aktiengesellschaft einen ganzen Fundus solcher selbstständiger oder auf dem Wege der Verselbstständigung befindlicher Rechtsgebilde zur Verfügung stellt, steckt ein vergleichbares öffentlich-rechtliches Gesellschaftsrecht¹² noch in den Kinderschuhen.¹³ Dies mag im Völker- und Europarecht mit der geringen Anzahl entsprechender Rechtsträger erklärt werden, die jeweils eine einzelfallbezogene vertragliche Regelung und wissenschaftliche Erörterung rechtfertigen, und im Staatsrecht auf das grundgesetzliche Verbot der Schaffung einer weiteren Rechtsebene zwischen Bund und Ländern zurückzuführen sein. Im Verwaltungsrecht indes stellt die unterbliebene Heranbildung entsprechender Kooperationsformen ein sachlich nicht zu rechtfertigendes gesetzgeberisches Defizit dar, welches zu einer anderenfalls vermeidbaren, Züge eines Formenmissbrauchs¹⁴ annehmenden Flucht ins Privatrecht¹⁵ geführt hat. Diesem Gebrechen wird durch die verwaltungsrechtliche Literatur, die noch immer von der Vorstellung des Verwaltungsrechts als Subordinationsrecht geprägt ist, nur bedingt abgeholfen.¹⁶ Die vorliegende Untersuchung strebt an, diesen Mangel – wenigstens teilweise – zu beheben. Ausgehend von den kommunalen Kooperationsformen soll dabei ein weiterer Beitrag zur Herausbildung eines allgemeinen öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts geleistet werden.

¹¹ Zur Entwicklung der Kooperation aus spieltheoretischer Sicht siehe *Axelrod*, *The Evolution of Cooperation*, v. a. S. 124 ff.; sowie ders., *The Complexity of Cooperation*, v. a. S. 40 ff.

¹² Gesellschaft« hier nicht eng im Sinne der §§ 705 ff. BGB verstanden, sondern weit als Synonym für sämtliche verselbstständigten Kooperationsformen.

¹³ Siehe grundlegend zur öffentlich-rechtlichen Gesellschaft *Mann*, *Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft*, passim.

¹⁴ Dazu *Pestalozza*, »Formenmißbrauch« des Staates, 1973.

¹⁵ Zum Begriff *Fleiner*, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, S. 326.

¹⁶ Zur Kritik an der derzeitigen Lage der Verwaltungsrechtswissenschaft sowie zu Ansätzen der Überwindung dieses Zustandes siehe *Bumke* in *Schmidt-Aßmann/Hofmann-Riem*, *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, S. 73 ff., sowie die übrigen Beiträge in diesem Sammelband.

Das Kooperationsrecht ist vom Ansatz her durch das Prinzip der *Gleichberechtigung der Beteiligten* gekennzeichnet. Soweit das Zusammenwirken zwischen Kommunen derselben Ebene erfolgt, d. h. zwischen Gemeinden einerseits, zwischen Landkreisen andererseits, ergeben sich zwar Rückwirkungen auf die interne Organisation der Beteiligten, das herkömmliche hierarchische Modell der Abfolge der Hoheitsträger wird jedoch nicht in Frage gestellt, wenngleich in der Rechtspraxis die Beteiligung von Kommunen von gleichem Rechtsstatus, aber sehr unterschiedlicher Größe und Einwohnerzahl erhebliche Probleme aufzuwerfen vermag. Werden jedoch Personen des Privatrechts in die Zusammenarbeit einbezogen, beginnt diese Gleichordnungsdimension die Subordinationsfunktion zu überlagern, und die Möglichkeit, Hoheitsakte gegenüber den beteiligten Privaten zu erlassen, wird fragwürdig. Die gleiche Wirkung tritt ein – mit aus Sicht der beteiligten Kommune vertauschten Rollen – bei Mitwirkung staatlicher Stellen an kommunalen Zusammenschlüssen. Auch in diesem Fall beeinflusst die institutionell verfestigte Zusammenarbeit das an sich zugrunde liegende Unterordnungsverhältnis der Kommune und kann zu Verschiebungen, insbesondere im Bereich des Aufsichtsrechts, führen. Zur Berücksichtigung dieser Einwirkungen kann daher eine Abstufung der Gleichheit der Beteiligten geboten sein, worauf an geeigneter Stelle eingegangen wird.¹⁷

Die so eingegrenzte kommunale Kooperation basiert auf dem Begriff der *Kommune*. Dabei handelt es sich um keinen in der deutschen oder europäischen Rechtsordnung legaldefinierten Terminus. Auch der etymologische Ansatz, Kommune als das, was mehreren gemeinsam (»communis«) ist, zu verstehen, führt nur bedingt weiter. Denn etwas Gemeinsames liegt jedem Verband, sei er öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur, zu Grunde, sodass man bei unbefangener Betrachtung mit Fug und Recht nicht nur einen Verein, sondern auch den Staat selbst als »Kommune« bezeichnen könnte. Es verbleibt die Anknüpfung an das herkömmliche Begriffsverständnis. Danach sind kommunale Einheiten dreier Ebenen zu unterscheiden.

Auf der untersten Stufe stehen die Gemeinden, gemeindefreie Grundstücke und – rechtshistorisch – Gutsbezirke. Angesichts ihrer Aufgabenfülle bei begrenzter Leistungsfähigkeit neigen sie in besonderem Maße zu Kooperationslösungen. Auch Ämter, Verbands- und Samtgemeinden sind zu dieser kommunalen Basis zu zählen.

Die mittlere Ebene wird von Gemeindeverbänden eingenommen, d. h. Verbänden, die sich vollständig aus kommunalen Einheiten der untersten Stufe zusammensetzen. Diese werden zumeist als Landkreise bezeichnet, in der älteren bayerischen Terminologie als Bezirke¹⁸. Ihre Abgrenzung zu den im Wege der Kooperation entstandenen Verbänden bereitet besondere Schwierigkeiten. Ihnen gleichgestellt sind die kreisfreien Städte. In allen deutschen Flächenländern ist das Staatsgebiet jeweils deckungsgleich mit der Summe der Gebiete dieser kommunaler Einheiten mittlerer Ebene. Ihr Aufgabenkreis ist im Vergleich zu den Gemeinden eingeschränkt, zugleich ist ihre Leistungsfähigkeit größer. Obgleich sie deshalb

¹⁷ Siehe v. a. § 29.

¹⁸ Vgl. Art. 9 II 1 BayV 1946.

nicht in gleichem Maße wie Gemeinden auf Kooperationen angewiesen sind, treten sie in der Rechtspraxis doch vergleichsweise häufig als Kooperationspartner in Erscheinung.

In manchen Ländern sind oberhalb dieser Stufe keine weiteren kommunalen Gebilde anzutreffen, in einigen finden sich so genannte höhere Kommunalverbände. Diese können, vergleichbar dem Bezirksverband Pfalz¹⁹, auf einen Teil des Staatsgebiets beschränkt sein, in ihrer Summe nach Art der bayerischen Bezirke²⁰ das gesamte Staatsgebiet abdecken oder gar, wie der Landeswohlfahrtsverband Hessen²¹, sich auf das gesamte Staatsgebiet erstrecken. Diesen Verbänden sind sondergesetzlich recht unterschiedliche Aufgaben zugewiesen worden; ihre vergleichsweise hohe Leistungsfähigkeit macht Kooperationslösungen indes nur selten erforderlich. Bedenkenswert erscheint indes, ob diese Verbände nicht selbst als Ergebnis kommunaler Kooperation zu betrachten sind.

Zwischen diesen drei idealtypisch unterschiedenen Bereichen stehen kommunale Übergangsformen, die teils in der unteren und mittleren Ebene verwurzelt sind, teils den Übergang von der mittleren zur oberen Stufe markieren. Zur ersten Gruppe gehören die bereits erwähnten kreisfreien Städte, welche die Aufgaben einer Gemeinde und eines Landkreises in sich vereinen. Auf halbem Wege zu einer solchen kreisfreien Stadt sind solche kreisangehörigen Gemeinden stehen geblieben, welche einzelne Kreisaufgaben eigenverantwortlich erfüllen oder sonst einen Sonderstatus genießen, wie in Niedersachsen die Stadt Göttingen und die großen selbstständigen Städte²².

Der zweiten Gruppe sind insbesondere die in neuerer Zeit vermehrt auftretenden Stadt-Umland-Verbände zuzurechnen, welche zumeist Rechtsnachfolger eines oder mehrerer Landkreise sind und zudem Aufgaben einer zuvor kreisfreien Stadt sowie der mittleren Ebene der staatlichen Verwaltung übernommen haben. Mit ihrer territorialen Ausdehnung, ihrer Einwohnerzahl und ihrem Kompetenzschnitt reichen sie bis zur Ebene der etablierten höheren Kommunalverbände hinauf. Als Beispiele mögen der Stadtverband Saarbrücken²³ und die Region Hannover²⁴ genannt werden.²⁵

Zum kommunalen Bereich sind weiterhin die von den aufgelisteten kommunalen Einheiten gebildeten Verbände zu zählen, die ihrerseits wieder untereinander und

¹⁹ Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz i. d. F. vom 13.10.1994, RPGVBl. 1994 S. 416.

²⁰ Bezirksordnung für den Freistaat Bayern i. d. F. der Bekanntmachung vom 22.8.1998, BayGVBl. 1998 S. 851. Früher wurden die Bezirke Kreise genannt, siehe Art. 9 I BayV. Siehe zu den Bezirken als regionalen Kommunalverbänden *Mecking*, AfK 1996, 59 ff.

²¹ §§ 3 ff. Gesetz über die Mittelstufe der Verwaltung und den Landeswohlfahrtsverband Hessen vom 7.5.1953, HessGVBl. 1953 S. 93.

²² Zu Göttingen siehe das Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz) vom 1.7.1964, NdsGVBl. 1964 S. 134, vgl. ferner *Elster* in Korte/Rebe, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, S. 433, m. w. N. Zu den großen selbstständigen Gemeinden siehe § 10 II NGO sowie *Jörn Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, Rn. 74 ff.

²³ §§ 194 ff. SaarKSVG.

²⁴ §§ 1 ff. RegioHanG vom 5.6.2001, NdsGVBl. 2001 S. 348. Dazu *Priebs*, DÖV 2002, 144 ff.

²⁵ Zu Problemen in Stadt-Umland-Verbänden nehmen bereits 1973 *Knemeyer*, BayBgm. 1973, 216 ff.; *Bauer*, BayBgm. 1973, 361 ff., und *Holzinger*, BayBgm. 1973, 404 ff., Stellung.

mit kommunalen Gebietskörperschaften kooperieren können, sodass im Folgenden auch mehrstufige kommunale Zusammenschlüsse in den Blick geraten werden.

III. Erkenntnisleitendes Interesse

Diese Untersuchung kommunaler Kooperation ist rechtsdogmatisch, nicht rechts-historisch oder rechtssoziologisch²⁶ angelegt. Rechtsgeschichtliche Ausführungen verfolgen keinen Selbstzweck, sondern werden getroffen, soweit die historischen Vorschriften Vorläufer heute geltender Regelungen darstellen oder gleichsam als Alternativmodelle ein vertieftes Verständnis geltender Bestimmungen gestatten. Rechtssoziologische Betrachtungen setzen adäquates Datenmaterial voraus. Der Interessierte sei auf die Zusammenstellungen der Statistischen Landesämter über Zweckverbände verwiesen; ansonsten ist angesichts der Vielgestaltigkeit kommunalen Zusammenwirkens nur wenig statistisches Material vorhanden.²⁷ Im Übrigen werden die in dieser Bearbeitung gewonnenen dogmatischen Erkenntnisse durch die rechtstatsächliche Anzahl entsprechender Konstellationen kaum beeinflusst. Die dogmatische Beurteilung eines Phänomens ändert sich nicht dadurch, dass in der Praxis viele, wenige oder nur vereinzelte Sachverhalte auftreten. Selbst wenn derzeit kein einziger praktischer Fall gegeben sein sollte, ließe sich doch im Wege des Gedankenexperiments gleichsam vorab über die Zulässigkeit und die rechtlichen Grenzen einer solchen Gestaltung urteilen.²⁸ Insofern zählt es zu den bedeutendsten Aufgaben der Rechtswissenschaft, einen Vorrat an Problemlösungen bereit zu stellen.

Diese Ausarbeitung ist im deutschen nationalen Recht verankert. Dies ist nicht nur der Tatsache geschuldet, dass noch immer lediglich spärliche supra- und internationalrechtliche Vorgaben das kommunale Kooperationsrecht beherrschen²⁹, sondern auch Ausdruck der Überzeugung, dass bloß von einer ausreichenden Grundlegung im nationalen Recht aus das darauf aufbauende und daran anknüp-

²⁶ Die Kooperations- und Bereitstellungsfunktion des Rechts wird in der Rechtssoziologie zumeist nicht hinreichend gewürdigt, so verzeichnet etwa *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 6, der an die klassische Darstellung von *Llewellyn*, *Yale Law Journal* 49 (1939/40), 1355 ff., anknüpft, diese nicht unter den gesellschaftlichen Funktionen des Rechts. Allenfalls die dort genannte Aufgabe des Rechts, soziale Herrschaft zu organisieren und zu legitimieren, vermag diese teilweise zu erfassen. *Geiger*, Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts, S. 92 ff., geht in dem Abschnitt über die Genesis der sozialen Ordnung gleichfalls nicht besonders auf die Bedeutung des Rechts als Kooperationsmittel ein. Auch *Raiser*, *Das lebende Recht*, S. 82 ff., erörtert Kooperation nur im Zusammenhang mit der Darstellung der Untersuchungen *Durkheims* zur sozialen Arbeitsteilung in dessen Werk »*De la division du travail social*«. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive setzt sich hingegen *Püttner*, *Verwaltungslehre*, § 9 IV, mit der Kooperation von Verwaltungen auseinander.

²⁷ Vgl. etwa das Verzeichnis der Verbände mit kommunalen Aufgaben (Zweckverbände) in Bayern, zusammengestellt vom Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren, das im Jahre 2001 alleine für Bayern 1498 Zweckverbände ausweist. Einen Überblick beschränkt auf die alten Länder bietet ferner *Schmidt-Jortzig*, *Kommunalrecht*, Rn. 394a. Siehe nun auch *Hollbach-Grömmig* u. a., *Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik*, 2005.

²⁸ Vgl. etwa die Erwägungen zum zwecklosen Zweckverband in § 14 V.

²⁹ Zu Ingerenzen des Rechts der EG/EU in die Garantie kommunaler Selbstverwaltung siehe *Burgi* in *Streinz*, Art. 263 EGV, Rn. 9, m. w. N.

fende Europa- und Völkerrecht adäquat gewürdigt werden kann. Dabei beschränkt sich diese Arbeit nicht auf eine Analyse des status quo, sondern strebt nach einer Verbesserung des kommunalen Kooperationsrechts. Dem dienen die zahlreichen rechtspolitischen Vorschläge.³⁰

IV. Gang der Untersuchung

Ist das Feld abgesteckt und die Methode der Bearbeitung bestimmt, können die Früchte der Untersuchung in acht Kapiteln gewonnen und in einem neunten zusammengefasst werden. Das erste Kapitel³¹ der Ausarbeitung strebt eine dogmatische Fundierung des kommunalen Kooperationsrechts an. Die tatsächlichen Wirkfaktoren³² werden mit rechtlichen Erscheinungsformen³³ kontrastiert und die historischen Grundlagen³⁴ dargestellt. Ausgehend von den verfassungsrechtlichen Vorgaben wird das System der Rechtsquellen des kommunalen Kooperationsrechts entwickelt.³⁵

Aufbauend auf den im ersten Kapitel gelegten Fundamenten wird die Dogmatik des Zweckverbandes entfaltet. Diese praktisch bedeutsamste Form kommunaler Kooperation verspricht als selbstständiger Rechtsträger mit zahlreichen Beteiligten und einer Vielzahl denkbarer Konflikte den größten theoretischen Erkenntnisgewinn. Handbuchartig werden in den folgenden Kapiteln die wesentlichen Problembereiche erschlossen. Das zweite Kapitel³⁶ beschäftigt sich mit der Bildung des Zweckverbandes und dem Hinzutreten weiterer Mitglieder. Dabei werden nicht nur die objektive³⁷ und subjektive³⁸ Verbandsfähigkeit eingehend analysiert, sondern auch mögliche Gründungsfehler³⁹ und deren Heilung⁴⁰ betrachtet.

Der so geformte Verband verfügt über Mitglieder und Angehörige, denen sich das dritte Kapitel⁴¹ widmet. Hier werden auch Fragen der verbandlichen Treuepflicht⁴² und der Verbandsgerechtigkeit⁴³ erörtert. Das vierte Kapitel⁴⁴ stellt in gewisser Weise das Spiegelbild des zweiten dar, indem es sich mit Veränderungen des Zweckverbandes und dem Ausscheiden von Mitgliedern beschäftigt. Zudem werden in diesem Kapitel mit den verbundenen und angereicherten Verbänden kompliziertere verbandsrechtliche Gestaltungen erörtert.⁴⁵

³⁰ Am ausführlichsten etwa in § 52 V.

³¹ Es umfasst §§ 1–13.

³² Siehe §§ 2–4.

³³ Vide §§ 5–6.

³⁴ Vgl. § 7.

³⁵ Cf. §§ 8–13.

³⁶ Dazu §§ 14–27.

³⁷ Siehe § 14.

³⁸ Vide § 15.

³⁹ Vgl. § 21.

⁴⁰ Cf. § 22.

⁴¹ Dazu §§ 28–30.

⁴² Siehe § 28 IV.

⁴³ Vide § 29.

⁴⁴ Vgl. §§ 31–37.

⁴⁵ Cf. §§ 36–37.

Wie ein Mikroskop auf eine stärkere Vergrößerung eingestellt werden kann, durchdringt das folgende fünfte Kapitel⁴⁶ die Hülle des Rechtssubjekts Zweckverband und analysiert dessen interne Organisation im Zusammenspiel verschiedener Verbandsorgane. Es betrachtet überdies den auf diese Weise zergliederten Verband in Aktion und beschäftigt sich mit dessen Wirken gegenüber seinen Mitgliedern und Angehörigen⁴⁷, der Haftung für verbandliches Verhalten⁴⁸ sowie der Vollstreckung von Rechtsakten für und gegen den Verband⁴⁹. Diese dynamisierende Betrachtungsweise findet ihren Höhepunkt in dem sechsten Kapitel⁵⁰, welches die Zweckverbandswirtschaft⁵¹ und die Besteuerung⁵² dieser kommunalen Kooperationsform behandelt. Im siebenten Kapitel⁵³ schließlich werden die Mechanismen der Kontrolle verbandlichen Handelns aufgezeigt und die prozessuale Stellung des Zweckverbandes geklärt.

An diese Analyse nationalen, zumeist landesstaatlichen, Rechts schließt sich im achten Kapitel⁵⁴ die Untersuchung grenzüberschreitender Zusammenarbeit an, wobei zwischen bloß landesgrenzen- und auch bundesgrenzenüberschreitender Kooperation zu differenzieren ist. Das neunte Kapitel⁵⁵ schließlich fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und dokumentiert die Rechtsgrundlagen kommunaler Kooperation.

§ 2 Vor- und Nachteile kommunaler Kooperation

Die kommunale Kooperation verspricht vielfältige Vorzüge, wengleich gewisse Nachteile nicht verschwiegen werden dürfen. Sie hat Einfluss auf das »Ob« und »Wie« der Aufgabenerfüllung (I) und zeitigt Auswirkungen auf die Binnenstruktur der beteiligten Kommunen (II), deren Verhältnis zu ihren Einwohnern einerseits (III), der Aufsichtsbehörde andererseits (IV) sowie die Beziehung der Kommunen untereinander (V). Nicht zuletzt kommt ihr auch eine psychologische Komponente zu (VI).

I. Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung

Kommunale Kooperation ist für die Aufgabenerfüllung auf der untersten Ebene hoheitlicher Tätigkeit von maßgebender Bedeutung, weil zahlreiche Aufgaben sich anderenfalls gar nicht⁵⁶ oder nur unter erschwerten Bedingungen, zumindest aber

⁴⁶ Dazu §§ 38–42.

⁴⁷ Vide § 43.

⁴⁸ Vgl. § 44.

⁴⁹ Cf. § 45.

⁵⁰ Dazu §§ 46–52.

⁵¹ Dabei erörtern §§ 46–49 die Einnahmenseite, § 50 die Ausgabenseite und § 51 den Ausgleich beider durch den Verbandshaushalt.

⁵² Siehe § 52.

⁵³ Vide §§ 53–54.

⁵⁴ Dieses enthält §§ 55–56.

⁵⁵ Dieses besteht aus § 57 sowie den Anhängen 1–4.

⁵⁶ Vgl. *Birkenfeld-Pfeiffer/Gern*, Kommunalrecht, Rn. 748; *Ehlers*, DVBl. 1997, 137 (139).

mit einem erhöhten finanziellen Aufwand⁵⁷, erfüllen ließen. Dabei sind bestimmte Aufgaben ihrer Natur nach von vornherein auf das Zusammenwirken mehrerer Verwaltungsträger hin angelegt; so kann etwa der öffentliche Personennahverkehr in einem regionalen Bereich nicht von einer einzigen Kommune organisiert werden; und eine gemeinsame Kurkarte entfaltet ihre Vorzüge gerade wegen ihrer unterschiedlichen räumlichen Anwendungsbereiche und damit der Verschiedenheit der beteiligten Kommunen.⁵⁸

Die Entscheidung zwischen dem gänzlichen Verzicht auf die Wahrnehmung einer Aufgabe oder deren gemeinsamer Erfüllung durch mehrere Kommunen kann sich für kleine Landgemeinden⁵⁹ in gleicher Weise wie für Großstädte⁶⁰ stellen. Während es im ersten Fall zumeist an der Vorhaltung eigenen qualifizierten Personals⁶¹, etwa für die elektronische Datenverarbeitung, fehlen wird, kann selbst eine Großstadt bestimmter Verwaltungsmittel ermangeln, z. B. geeigneter Entsorgungsflächen⁶² für Abfälle. Aber selbst wenn eine Kommune dem Grunde nach über alle notwendigen Verwaltungsmittel verfügt, so kann dennoch eine Zusammenarbeit geboten sein, um eine optimale Anlagengröße zu erreichen⁶³, den Wirkungsgrad bestehender Anlagen zu erhöhen⁶⁴ und die Kosten zu senken⁶⁵. Allerdings mag im Einzelfall der Beitritt neuer Mitglieder über die optimale Verbandsgröße hinausführen, insbesondere können bei leitungsgebundenen Leistungen der Ver- und Entsorgung im Elektrizitäts-, Gas-, Wasser- und Abwasserbereich vermehrte Leitungskosten die Einsparung an Anlagekosten aufzehren. Auch können bestehende Querverbände zwischen Betrieben derselben Kommune, wie die Verbindung von Volkshochschulen und Museen, durch die Übertragung nur einer Aufgabe auf einen Verband zerschlagen werden.⁶⁶ Andererseits kann die verbandsmäßige Erfüllung auch gerade der Verteilung des wirtschaftlichen Risikos auf mehrere Schultern dienen und ein etwa entstehendes Defizit besser abfedern.⁶⁷

⁵⁷ Dazu *Dols/Plate*, Kommunalrecht, Rn. 310.

⁵⁸ Zur Zulässigkeit kommunaler Betätigung außerhalb des eigenen Kommunalgebietes siehe *Heilsborn*, Gebietsbezug der Kommunalwirtschaft, v. a. S. 91 ff., 186 ff.

⁵⁹ Vgl. *Rothe*, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 18; *Stillhardt*, Eingemeindung oder Zweckverband, S. 113.

⁶⁰ Cf. *Reidenbach*, ZKF 1981, 29 (31).

⁶¹ Dazu *Quass*, DNV 2000, 16 (17).

⁶² Zu diesem Beispiel *Reidenbach*, ZKF 1981, 29 (31).

⁶³ *Schauwecker*, Zweckverbände in Baden-Württemberg, S. 122. Man denke etwa an die thermische Abfallentsorgung, bei der ein Verbrennungsofen nur den Abfall einer bestimmten Anzahl von Einwohnern aufnehmen kann. Wird weniger Abfall verbrannt, arbeitet die Anlage mit einem geringeren Kostendeckungsgrad und die optimale Anlagengröße wird unterschritten. Treten hingegen weitere abfallverursachende Einwohner hinzu, ist gegebenenfalls ein weiterer Ofen zu errichten und die optimale Anlagengröße wird überschritten.

⁶⁴ *Newwien*, Zweckverbände, S. 14.

⁶⁵ *Schauwecker*, Zweckverbände in Baden-Württemberg, S. 122; *Ehlers*, DVBl. 1997, 137 (139). Insofern mag man in Anlehnung an *Höffe*, Gerechtigkeit, S. 69, von einem distributiv-kollektiven Vorteil kommunaler Kooperation sprechen.

⁶⁶ Diese Befürchtung äußert *Schauwecker*, Zweckverbände in Baden-Württemberg, S. 123.

⁶⁷ Siehe *Newwien*, Zweckverbände, S. 14; *Reidenbach*, ZKF 1981, 29 (31).

Register

- actio in socium pro societate 563
- Äquivalenzprinzip 477, 487, 489 f.
- Amt 172 f.
- Aktiengesellschaft 24, 164, 191
- Analogie 587 ff., 614
- Anfechtbarkeit
 - s. Gründungsfehler
- Angehörige 301, 355 ff.
 - angereicherter Verband 416
 - Ansprüche gegen Verband 357 ff.
 - Ansprüche gegen Verbandsmitglieder 360
 - Begriff 355 ff.
 - Dienstbarkeiten 481 f.
 - Kontrolle des Verbandes 547
 - Lasten 475 ff.
 - Leistungen an 511 f.
 - im Prozess 560 ff.
 - Rechtsetzung ggü. 454 ff.
 - transnationaler Verband 610 ff.
 - als Verbandsorgan 446 f.
 - s. a. Einwohner
- Anhalt 43
- Anholter Übereinkommen
 - s. Staatsverträge
- Anschluss 327 ff.
- Anstalt des öffentlichen Rechts 160, 178 f., 189, 356, 384 ff.
- Arbeitsgemeinschaft 25 f.
- Arbeitsgericht 567
- Aufgaben
 - Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben 57
 - Daueraufgaben 142 f.
 - eigener Wirkungskreis 63, 140
 - Existenzaufgaben 142
 - Funktionalreform 377 f.
 - mittelfristige Erfüllung 516 f.
 - öffentliche 137 ff.
 - Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung 141 f., 235 f.
 - staatliche 143 ff.
 - supranationale 138, 145
 - Übergang 295
 - Übertragbarkeit 139 ff.
 - übertragener Wirkungskreis 63, 140 f., 235 f.
 - Übertragungsverbote 145 ff.
 - Zweckaufgaben 142
- Auflösung 392 ff.
 - Auflösungsgründe 394 ff.
 - fehlerhafte 404
 - eines Pflichtverbandes 402 ff.
 - Rechtsfolgen 400 f., 457 f.
 - Zuständigkeit 392 ff.
- Aufsichtsbehörde 13, 301 f., 547 ff.
 - angereicherter Verband 416 f.
 - als Errichtungsbehörde 193 ff., 199, 236
 - landesgrenzenüberschreitende Verbände 582 f., 589
 - Pflicht zum Einschreiten 554 f.
 - präventive Aufsicht 548 ff.
 - im Prozess 559 f.
 - repressive Aufsicht 553 ff.
 - als Schiedsgericht 567 ff., 574
 - transnationaler Verband 612 ff.
 - als Verbandsorgan 447 f.
 - s. a. Rechnungsprüfung
- Ausgaben
 - freie Spitze 513
 - Leistungen an Angehörige 511 f.
 - Leistungen an Mitglieder 512
 - Personalausgaben 509 ff.
 - Sachausgaben 509
- Ausgleich 499 ff.
- Ausschluss
 - Ermächtigungsgrundlage 372 f.
 - formelle Voraussetzungen 373 f.
 - materielle Voraussetzungen 374 f.
 - Rechtsfolgen 375
- Ausschuss 440 f.
 - s. a. Verbandsversammlung
- Austritt 363 ff.
 - Antrag an Ausgangsbehörde 369
 - Ausscheiden kraft Gesetzes 364 f.
 - erleichterter 366 f.
 - faktischer 365 f.

- fehlerhafter 371
- freies Kündigungsrecht 366
- Kündigung aus wichtigem Grund 367 ff.
- Rechtsfolgen 369 ff.
- Auswärtige Beziehungen 87 ff.
- Autonomie
 - s. Demokratieprinzip, Kommunale Selbstverwaltung
- Bad Godesberger Entwurf 110
- Baden 43
- Baden-Württemberg 118 f.
 - Art. 71 BWV 74 ff., 558 f.
 - Karlsruher Übereinkommen 595
 - s. a. Baden, Landeswohlfahrtsverband, Württemberg, Württemberg-Hohenzollern
- Bayern 44, 119 f., 234, 338 f.
 - s. a. Bezirke
- Beauftragte 545 f.
- Befugnisse
 - s. Kompetenzen
- Beitritt 321 ff.
 - Beitrittsanspruch 326 f.
 - Beitrittsoption 184 f.
 - Beitrittsverbot 170
 - faktischer 325
 - fehlerhafter 324 f.
 - formelle Voraussetzungen 322 f.
 - Rechtsfolgen 323 f.
- Bekanntmachung 245 ff.
 - Begriff 245
 - Form 246 f.
 - Kosten 249 ff.
 - Satzung und Genehmigung 245 f.
 - Satzungsänderung 218
 - Wirkung 251 f.
 - s. a. Gründungsfehler
- Beliehener 67 ff., 166
- Belgien 597
- Berlin, Verband Groß 40 f.
- Beiträge 479, 502
 - s. a. Ausgleich, Einstandsbeitrag
- Beteiligungserlöse 505
- Betrieb gewerblicher Art 531 ff.
- Bezirke 6, 79 f., 156 f.
 - s. a. Bayern, Regionen, Zweckverbandsfähigkeit
- BGB-Gesellschaft 21
- Bodensee-Wasserversorgung 119
- Brandenburg 120, 451 f.
 - s. a. Amt, Heilungsgesetze, Pflichtverband
- Braunschweig 44 f., 123
- Bürgerbegehren 83
- Bundesregierung 606
- Dauerschuldverhältnis 265 f.
- DDR
 - Einigungsvertrag 115 ff.
 - Kommunalverfassung 37 f., 113 ff., 117 f., 202 f.
 - Verfassung 1949 112
 - Verfassung 1968/74 113
- Demokratieprinzip 11, 81 ff., 132, 423, 485, 541 f., 612
- Dienstherrenfähigkeit 450 ff.
- Echternacher Übereinkommen
 - s. Staatsverträge
- EG
 - Bindung an EKC? 86
 - EuGH 103 f., 557 f.
 - Fördermittel 505 ff.
 - transnationaler Verband 609
- EGMR 103
- Eigenbetrieb 115, 178, 522 f.
- Eigengesellschaft
 - s. Formenwahlfreiheit
- Eingemeindung 59 f.
- Einigungsvertrag 115 ff.
- Einrichtungen, Einbringung von 497 ff.
- Einspruchsverfahren 565 f.
- Einstandsbeitrag 501 f.
- Einwohner 11 ff.
 - angereicherter Verband 413
 - Umlageregeln 490 f.
 - Veredelung 352
 - s. a. Angehörige
- EKC
 - Gesetzesvorbehalt 97 f.
 - Gewährleistungsgehalte 94 ff., 99 ff., 101 f., 583, 599, 613
 - keine grenzüberschreitenden Verbände 102, 599
 - Ratifikationskompetenz 92 ff.
 - Umsetzungskompetenz 92 ff.
 - Vertragsschlusskompetenz 85 ff.
 - s. a. Staatsverträge, Völkerrecht
- EMRK 601 f.
- Entgelte, privatrechtliche 480 f.
- Ermächtigungsgrundlage
 - Anschluss 328
 - Ausschluss 372 f.
 - Pflichtverband 312 ff.
- Errichtungsbehörde

- s. Aufsichtsbehörde
- Etat
 - s. Haushalt
- EuGH
 - s. EG
- Europarat
 - s. EKC, EMRK
- Experimentierklauseln
 - s. Haushalt
- Fehler
 - s. Gründungsfehler
- Finanzausgleich 506
- Finanzgericht 565 f.
- Fördermittel 505 ff.
- Formenwahlfreiheit 129 ff.
- Frankfurt, Umlandverband 121, 182 f.
- Frankreich 592 f., 595
- Frauenbeauftragte
 - s. Beauftragte
- Freie Spitze
 - s. Ausgaben
- Freiverband 319 f.
 - s. a. Pflichtverband
- Funktionalreform 377 f.
- Funktionen
 - s. Aufgaben
- Funktionsvorbehalt 131 f.
- Gebietsreform 378 f.
- Gebühren 476 ff.
- Gemeinde
 - Einheitsgemeinde 181, 312 ff., 386 f.
 - gemeindefreie Grundstücke 155
 - Zweckverbandsfähigkeit 154 f.
- Gemeindeverband 72 ff.
 - s. a. Landkreis, Zweckverband
- Genehmigung
 - Aufhebung 242 ff.
 - Begriff 226 ff.
 - Erledigung 242 ff.
 - Fiktion 267
 - formelle Voraussetzungen 230 ff.
 - keine Konzentrationswirkung 230, 240
 - Konzessionssystem 37, 56
 - materielle Voraussetzungen 233 ff.
 - Mittel präventiver Aufsicht 548 ff.
 - Nebenbestimmungen 238 ff.
 - Rechtsnatur 226 ff.
 - Rechtswirkungen 240 ff.
 - Verwaltungsakt 227
 - s. a. Gründungsfehler
- Genossenschaft, eingetragene 23 f., 164, 190 f.
- Gerechtigkeit 341 ff.
 - iustitia consociationis 345 ff.
 - iustitia particularis commutativa 345
 - iustitia particularis distributiva 343 f.
 - iustitia universalis 345
 - s. a. Gleichheit, Solidarität
- Gesellschaftsrecht, *privates* 108 f., 216, 336, 356, 407
 - s. a. Aktiengesellschaft, GmbH, Kommanditgesellschaft, Offene Handelsgesellschaft, Verein
- Gesetzgebungspflicht 70 f.
- Gesetz über Gemeindeverbände
 - s. Sachsen
- Gesetzlicher Zweckverband
 - s. Pflichtverband
- Gewaltenteilung 423 f., 524 f.
- Gewerbsteuer
 - s. Steuer
- Gewohnheitsrecht 586 f.
- Gleichgewicht, gesamtwirtschaftliches 517
- Gleichheit 341 ff.
 - Gleichheitsprinzip bei Umlage 487
 - Herleitung 347 ff.
 - Rechtfertigung von Ungleichheiten 349 f.
 - Rechtsfolgen von Gleichheitsverstößen 350 f.
 - s. a. Gerechtigkeit, Grundrechte, Solidarität
- GmbH 24 f., 164, 178, 191
- Grenznachbarschaftliche Einrichtung 607 f.
- Gründungsfehler
 - Anfechtbarkeit 257, 263 f., 281 ff.
 - Bekanntmachungsfehler 272 ff.
 - Fehlerarten 259 ff.
 - Fehlerfolgen 255 ff.
 - Genehmigungsfehler 266 ff.
 - Heilung 258, 283 f.
 - Nichtakt 255 f.
 - Nichtigkeit 256 f.
 - Satzungsfehler 259 ff.
 - Umdeutung 258
 - Unbeachtlichkeit 257 f., 283
 - Unwirksamkeit 265 f.
 - Widerruflichkeit 257
 - s. a. Heilungsgesetze
- Gründungsgeschäfte 306
- Grundpflichten 481 f.
- Grundrechte
 - Allgemeine Handlungsfreiheit 66 f.

- Berufsfreiheit 66
- Bindung an 81, 132
- Eigentumsrecht 68 f.
- gesetzlicher Richter 569
- Gleichheitssatz 68, 296 f., 477 f.
- Rechtsweggarantie 569
- Schutzpflichten 542, 554
- transnationaler Verband 611
- Vereinigungsfreiheit 60, 66 f.
- Zweckverband als Grundrechtsträger 78 f.
- Grundsteuer
 - s. Steuer
- Gutsbezirke 5, 155
- Haftung 460 ff.
 - Haftungskonstellationen 462 f.
 - Handelnde 309, 468 f.
 - Mitglieder 463 f.
 - Musterersteller 552 f.
 - Verband 463
 - Verbandsgründer 309 f., 464 ff.
 - verbundene Verbände 409 ff.
 - Vorverband 464
- Handwerkskammer 160, 189
- Hannover, Verband Region 6, 123
- Haushalt 514 ff.
 - allgemeine Haushaltsgrundsätze 516 ff.
 - Annuität 519
 - Ausgleich 517 f.
 - Deckungsgrundsätze 520
 - Experimentierklauseln 524
 - Haushaltssatzung 492, 520 f.
 - Jahresrechnung 521 f.
 - Kameralistik 525
 - Klarheit 518
 - Kreislauf 520 ff.
 - Neues Steuerungsmodell 523 ff.
 - Non-Affektation 520
 - Öffentlichkeit 518
 - Rechtsgrundlagen 514 ff.
 - Veranschlagungsgrundsätze 518 ff.
 - Vollständigkeit 518 f.
 - Wahrheit 518
 - s. a. Rechnungsprüfung
- Heilungsgesetze
 - Anknüpfen an Rechtsschein 284 f.
 - Begriff 276 f.
 - Fiktion 285 f.
 - persönlicher Anwendungsbereich 279
 - Rechtsfolgen 258, 281 ff.
 - Reichweite 277 ff.
 - Rückwirkung 290 f.
 - sachlicher Regelungsgegenstand 279 ff.
 - verfassungsrechtliche Zulässigkeit 287 ff.
 - zeitliche Geltung 278 f.
 - s. a. Gründungsfehler
- Hessen 45, 121, 238
 - s. a. Landeswohlfahrtsverband
- Hoheitsbetrieb 533 ff.
- Hoheitsrechte
 - s. Kompetenzen
- Industrie- und Handelskammer 160
- Insolvenz 379 f., 397 f.
 - s. a. Vollstreckung
- Isselburger Übereinkommen
 - s. Staatsverträge
- IULA 100 f.
- Kameralistik
 - s. Haushalt
- Karlsruher Übereinkommen
 - s. Staatsverträge
- Kassel 121
- Kirchengemeinden 2
- Körperschaftsteuer
 - s. Steuer
- Kommanditgesellschaft 21 f., 165
- Kommunalaufsicht
 - s. Aufsichtsbehörde
- Kommunale Kooperation
 - Aufgabenfelder 18 ff.
 - Begriff 2 ff.
 - Faktoren 15 ff.
 - Finanzierung 17
 - Vor- und Nachteile 9 ff.
- Kommunale Selbstverwaltung
 - kein Grundrecht 60 f.
 - Neues Steuerungsmodell 525
 - verfassungsrechtliches Kontrollgebot 542
 - s. a. Aufsichtsbehörde, Kooperationshoheit
- Kommunalrecht 1 f.
- Kommunalunternehmen
 - s. Anstalt des öffentlichen Rechts
- Kommunalverband 33, 80
 - s. a. Gemeindeverband, Zweckverband
- Kommunalverfassungsbeschwerde 61, 104, 558 f.
- Kommune
 - Begriff 5 ff.
 - interkommunale Beziehungen 13 f.
- Kompetenzen 86, 295 f., 604 ff.
- Kondominium 550

- Konzessionssystem
 - s. Genehmigung
- Kooperationshoheit, kommunale 55 ff.
 - interne Verbandsorganisation 422 ff., 448 f.
 - negative 59 ff., 287 ff.
 - positive 56 ff.
- Kooperationskompetenz
 - Bund 61 f.
 - Länder 63
 - sonstige Gebietskörperschaften 64, 289
- Kooperationsrecht Privater 65 ff., 289
- Kostendeckungsprinzip 477, 488
- Kredite 507 f., 512
- Kreisumlage
 - s. Umlagen
- Kündigung
 - s. Austritt

- Landkreis 299 ff.
- Landeswohlfahrtsverband 119, 121, 127
- Landgemeindeordnung
 - s. Preußen
- Landkreise 57 f., 156
- Legitimation
 - s. Demokratieprinzip
- Leistungsfähigkeitsprinzip 488
- Lindauer Absprache 91 f.
- Luxemburg 592, 595

- Madriider Übereinkommen
 - s. Staatsverträge
- Mainzer Übereinkommen
 - s. Staatsverträge
- Mecklenburg-Schwerin 45 f.
- Mecklenburg-Vorpommern 79 f., 121 f., 203 ff.
 - s. a. Amt, Heilungsgesetze
- Mehrheit 217 f.
- Minderjährige 164 f., 256
- Mischverwaltung 62, 81
- Mitglieder
 - Anspruch bei Ausscheiden 502 f.
 - angereicherter Verband 415 f.
 - Anzahl 177 ff.
 - assoziierte 185 f.
 - Doppelmemberschaft 175 ff., 291 ff.
 - Ersatzvornahme für Verband 457
 - Homogenität der 186 f., 343 f.
 - kommunale 188 f.
 - Kontrolle des Verbandes 546 f.
 - Lasten 496 ff.
 - Leistungen an 512
 - mögliche und notwendige 30 f.
 - Näheverhältnis 298
 - ohne Aufgabenübertragung 169 ff.
 - partielle 182 ff.
 - primäre und sekundäre 30 f.
 - im Prozess 562 f.
 - Rechtsetzung ggü. 458 f.
 - Rechtsfolgen der Mitgliedschaft 295 ff.
 - Rechtsnatur der Mitgliedschaft 331 ff.
 - transnationaler Verband 609 f.
 - Übertragbarkeit der Mitgliedschaft 334
 - als Verbandsorgan 445 f.
 - Verbot der Mitgliedschaft 172 ff.
 - s. a. Ausgleich, Einstandsbeitrag, Nichtmitglieder, Organe, Zweckverbandsfähigkeit
- Mustersatzung
 - s. Satzung
- Musterverträge 598

- Nachbarschaftsverbände 119
- Nebenbestimmungen
 - s. Genehmigung
- Neues Steuerungsmodell
 - s. Haushalt
- Nichtakt
 - s. Gründungsfehler
- Nichtigkeit
 - s. Gründungsfehler
- Nichtigkeitklage 557 f.
- Nichtmitglieder 299 ff., 338, 504 f.
 - s. a. Mitglieder, Zweckverbandsfähigkeit
- Niederlande 594
- Niedersachsen 122, 425 f., 594
 - Art. 57 NdsV 76 f.
 - hauptamtlicher Verbandsvorsteher 444 f.
 - Isselburger Übereinkommen 594
 - kein Oberzweckverband 162
 - Samtgemeinde 181
 - s. a. Hannover, RZVG
- Nordrhein-Westfalen 124 f.
 - Genehmigungsfiktion 267
 - Isselburger Übereinkommen 594
 - Landschaftsverbände 124 f.
 - Mainzer Übereinkommen 597
 - Zweckverband als Gemeindeverband 77 f., 124
 - s. a. Pflichtverband, Ruhrgebiet, Siedlungsverband
- Normenhierarchie 52 ff., 264 ff., 459 f., 580 f.
- Normenkontrolle, abstrakte 104 f.

- Nürnberg, Zweckverband Reichsparteitag 48 f.
- Nutzungsanspruch 357 f.
- Oberzweckverband 161, 168
- öffentlich-rechtliche Vereinbarung
- s. Zweckvereinbarung
- Öffnungsklausel
- s. Zweckverband
- örtliche Gemeinschaft 56, 138 f.
- Offene Handelsgesellschaft 21 f., 165, 176 f.
- Oldenburg 46, 123
- Ordentliches Gericht 566 f.
- Organe
- externe Kontrolle 544 f.
 - fakultative 424 ff.
 - interne Kontrolle 543
 - Organkompetenz 187 ff., 297
 - Organleihe 148 f.
 - Organstreit 563 f
 - Organwalter 434 ff.
 - weitere 445 ff.
- Petitionen 555 f.
- Pfalz, Bezirksverband 6, 79 f.
- Pflichtverband 311 ff.
- Auflösung 402 ff.
 - Bildung 197 ff.
 - Ermächtigungsgrundlage 312 ff.
 - fehlerhafter 321
 - formelle Voraussetzungen 314 f.
 - Gesetzlicher Zweckverband 120, 124, 318
 - materielle Voraussetzungen 315 ff.
 - Rechtsfolgen 319
 - Umwandlung zum Freiverband 319 f.
- Planungsverbände 107, 588
- Preußen
- Gemeindeordnung Rheinland 33
 - Gemeindeordnung Westfalen 33
 - Landgemeindeordnungen 35 ff., 494, 498
 - Schulordnung 33 f.
 - Zweckverbandsgesetze 38 ff., 153, 494, 498
- Privatrecht
- Handeln des Vorverbandes 306
 - Handlungsformen 452
 - Kontrolle durch Aufsichtsbehörde 553 f.
 - Kooperationsformen 21
 - Sondervorschriften für Zweckverbände 108
 - s. a. Gesellschaftsrecht
- Psychologie 14 f., 526
- Rechnungsprüfung 526 ff.
- s. a. Aufsichtsbehörde, Haushalt
- Recht
- Begriff 3
 - Bereitstellungsfunktion 71, 213, 286, 405 f., 425
 - Rechtseinheit 296 f., 455 f.
- Rechtsfolgen
- Anschluss 329
 - Auflösung 400 f., 457 f.
 - Ausschluss 375
 - Austritt 369 ff.
 - Beitritt 323 f.
 - Gleichheitsverstöße 350 f.
 - Heilungsgesetze 258, 281 ff.
 - Mitgliedschaft 295 ff.
 - Pflichtverband 319
- Rechtsnachfolge 376 ff.
- Rechtspolitik 293 f., 538 ff.
- Rechtsquellen 51 ff., 240 f.
- Rechtssoziologie 7
- Rechtsstaatsprinzip 132 f., 485, 541, 570, 612
- Rechtswidrigkeit
- s. Gründungsfehler
- Regiebetrieb 178
- Regionen 64, 156 f., 595
- RGRE 100 f.
- Rheinland-Pfalz 125, 151, 199 ff.
- Echternacher Übereinkommen 592
 - Karlsruher Übereinkommen 595
 - Mainzer Übereinkommen 597
 - Verbandsgemeinde 173 f.
 - s. a. Pfalz
- Rückwirkung
- s. Heilungsgesetze
- Ruhrgebiet, Siedlungsverband 124 f., 184, 319 f.
- Rundfunkanstalten 64 f.
- RZVG
- und DDR-KV 117 f.
 - Einbringung von Einrichtungen 498
 - Erlass 47 ff.
 - Fortgeltung in alten Ländern 110 ff.
 - Fortgeltung in neuen Ländern 112 ff.
 - Führerprinzip 426
 - und Gesellschaftsrecht 426
 - landesgrenzenüberschreitende Verbände 578
 - Schiedsgericht 568, 573
 - Verbandsbildung 193 ff.
 - s. a. Niedersachsen

- Saarbrücken, Stadtverband 6, 123
 Saarland 125, 595
 Sachgründung 497 ff.
 Sachsen 126 f., 234
 – Gemeindeordnung 42 f.
 – Gesetz über Gemeindeverbände 41 ff., 153, 158 f., 302 f.
 – Revidierte Landgemeindeordnung 35
 – s. a. Heilungsgesetze, Verwaltungsverband
 Sachsen-Anhalt 127, 234 f., 238
 – kein Oberzweckverband 162
 – s. a. Heilungsgesetze
 Satzung
 – Änderung 215 ff.
 – Änderungsanspruch 219 ff.
 – Auslegung 209
 – Begriff 206 ff.
 – gesetzeswiederholend 213 f.
 – Grenzen der Änderung 218 f.
 – Inhalt 210 ff.
 – Kannbestimmungen 212 f.
 – Mussbestimmungen 211
 – Mustersatzung 550 ff.
 – Rechtsnatur 206 ff.
 – Sollbestimmungen 211 f.
 – s. a. Gründungsfehler
 Schiedsgericht 562, 567 ff., 573 ff.
 Schleswig-Holstein 128, 203 ff.
 – s. a. Amt
 Schweiz 595
 Selbstverwaltung
 – s. Demokratieprinzip, Kommunale Selbstverwaltung
 Solidarität 351 ff.
 – s. a. Gerechtigkeit, Gleichheit
 Sonderverbände 149 f., 175, 550
 Sozialgericht 566
 Sozialversicherungsträger 64 f.
 – s. a. Landeswohlfahrtsverband
 Sparkasse
 – s. Anstalt des öffentlichen Rechts
 Spieltheorie 4
 Sprengelversammlung 438 f.
 – s. a. Verbandsversammlung
 Staatsverträge
 – Anhalter Übereinkommen 594 f.
 – bundesgrenzenüberschreitende Verbände 589 ff.
 – Echternacher Übereinkommen 592
 – fehlende 584 ff.
 – Inhalt 581 ff.
 – Isselburger Übereinkommen 594 f.
 – Karlsruher Übereinkommen 595 ff.
 – Länderkompetenz 579 f., 602 ff.
 – landesgrenzenüberschreitende Verbände 578 ff.
 – Madrider Übereinkommen 592 f., 613
 – Mainzer Übereinkommen 597 f.
 – Normenhierarchie 580 f.
 – Rechtsgrundlagen 591
 – s. a. EKC, Völkerrecht
 Städtepartnerschaft 101
 Statusakt 270 f.
 Statut
 – s. Satzung
 Steuern 529 ff.
 – Gewerbesteuer 536 f.
 – Grundsteuer 538
 – Hoheitsträgerbesteuerung 529 ff.
 – kein Steuererhebungsrecht 479 f.
 – Körperschaftsteuer 531 ff.
 – Reformvorschlag 538 ff.
 – Übertragungsverbot 146 f.
 – Umsatzsteuer 536
 – Vermögensteuer 537
 – wettbewerbsneutral 529 ff., 538 ff.
 Stiftung
 – öffentlich-rechtliche 161
 – privatrechtliche 23, 164, 192
 Subsidiaritätsprinzip 488
 Thüringen 46 f., 128, 219 ff., 234, 338 f.
 – s. a. Heilungsgesetze
 Tod 380 f.
 transnationaler Verband
 – siehe Zweckverband
 Treuepflicht 153, 334 ff.
 Umdeutung
 – s. Gründungsfehler
 Umlagen 482 ff.
 – Begriff 482 ff.
 – Erhebungsverfahren 485 ff.
 – finanzielle Auswirkungen 297 f.
 – Folgerungen 495 f.
 – Kreisumlage 297 f., 484 f., 491 f., 494 f.
 – mehrere 492 f.
 – Schwankungen 492 f.
 – Umlagekreisel 411
 – Umlageprinzipien 487 ff.
 – Umlageregeln 489 ff., 574
 – Unterverteilung 493 ff.
 – verfassungsrechtliche Zulässigkeit 484 f.
 Umsatzsteuer
 – s. Steuer

- Umwandlung 381 ff.
 - in Anstalt des öff. Rechts 384 ff.
 - in Einheitsgemeinde 386 f.
 - Pflichtverband in Freiverband 319 f.
 - in Privatrechtsform 382 ff.
 - Spaltung 390 f.
 - Verschmelzung 387 ff.
- Unabhängigkeit, richterliche 568 f.
- Unbeachtlichkeit
 - s. Gründungsfehler
- Unionstreue
 - s. Treuepflicht
- Unwirksamkeit
 - s. Gründungsfehler

- Verband
 - s. Gemeindeverband, Zweckverband
- Verbandsangehörige
 - s. Angehörige
- Verbandsgerechtigkeit
 - s. Gerechtigkeit
- Verbandssolidarität
 - s. Solidarität
- Verbandstreue
 - s. Treuepflicht
- Verbandsversammlung
 - Aufgaben 428 ff.
 - interne Organisation 430 ff.
 - Organwarter 434 ff.
 - Status 427 ff.
 - s. a. Ausschuss, Sprengelversammlung, Verbraucherbeirat
- Verbraucherbeirat 441 f.
- Verein, eingetragener 22, 164, 191 f.
- Verpflichtungserklärungen 262 f.
- Verursachungsprinzip 487 f.
- Verwaltungstypen 143 ff.
- Verwaltungsakt
 - s. Genehmigung
- Verwaltungsgericht 559 ff., 574 f.
- Verwaltungsverband 172 f.
- Verwaltungsvereinbarung
 - s. Zweckvereinbarung
- Völkerrecht
 - Rechtsschutz 601 f.
 - Rechtswahl 601
 - Verträge im nationalen Recht 109
 - Vertragsfähigkeit 101 f., 600 f.
 - s. a. EKC, Staatsverträge
- Vollstreckung 469 ff.
 - für Verband 469 f.
 - gegen Verband 470 ff.
 - der Genehmigung 241 f.
 - s. a. Insolvenz
- Vorgesellschaft 306 f., 465 ff., 566 f.
- Vorgründungsverhältnis 303 ff.
- Vorverband 237, 247 f., 304 ff., 464 ff.
- Wahlrecht
 - s. Formenwahlfreiheit
- Wasserverbände 107, 588
- Weinheimer Entwurf 141
 - s. a. Aufgaben
- Wesentlichkeitstheorie 525, 605
- Wettbewerb
 - Besteuerung 529 ff., 538 ff.
 - Wettbewerbsrecht 106 f.
- Widerruflichkeit
 - s. Gründungsfehler
- Widerspruchsverfahren 559 ff., 566, 572 f.
- Wirkungskreis
 - s. Aufgaben
- WRV 47, 56, 72, 90, 111, 225, 335, 457
- Württemberg 34 f.
- Württemberg-Hohenzollern 74, 119
- WVK 606

- Zivilgericht
 - s. Ordentliches Gericht
- ZPO 571, 574 f.
- Zwangsverband
 - s. Pflichtverband
- Zweckerreichung 395
- Zweckverband
 - angereicherter 412 ff.
 - Begriff 27 ff.
 - Beschäftigte 450 ff.
 - Bildung 192
 - bundesgrenzenüberschreitender 589 ff.
 - Dienstherrnenfähigkeit 450 ff.
 - Einkommenezweckverband 179 f.
 - Einpersonenzweckverband 178
 - fehlgeschlagener 310 f.
 - Geschäftsführung 442 ff.
 - gestufte Verbände 123
 - gleichgeordnete 408
 - als Grundrechtsträger 78 f.
 - Handlungsformen 452 ff.
 - interne Organisation 421 ff.
 - landesgrenzenüberschreitender 577 ff.
 - Mehraufgabenzweckverband 150 ff.
 - Öffnungsklausel 417 f.
 - Rechtsformzusatz 254
 - Untierzweckverband 161, 168, 356 f., 407 f.
 - verbundene Verbände 404 ff.
 - Vertretung 442 ff.

- zweckloser Zweckverband 152 ff.
- s. a. Gemeindeverband, Vorverband
- Zweckverbandsfähigkeit
- auswärtige Kommunen 157 f.
- Bezirke 156 f.
- Bund 158 f.
- gemeindefreie Grundstücke 155
- Gemeinden 154 f.
- Gutsbezirke 155
- Länder 158 f.
- Landkreise 156
- objektive 137 ff.
- Private 163 ff.
- subjektive 154 ff.
- Zweckverband 161 ff.
- s. a. Aufgaben, Mitglieder
- Zweckverbandsgesetz
- s. Niedersachsen, Preußen, Rheinland-Pfalz, RZVG
- Zweckverbandsrecht, partielles 455 f.
- s. a. Normenhierarchie
- Zweckverbandsregister 252 ff.
- Zweckvereinbarung 26 f., 50
- Zweckverfehlung 395

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetische Übersicht

- Appel, Ivo*: Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge. 2005. *Band 125*.
- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Beaucamp, Guy*: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. 2002. *Band 85*.
- Becker, Florian*: Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung. 2005. *Band 129*.
- Becker, Joachim*: Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68*.
- Biehler, Gernot*: Auswärtige Gewalt. 2005. *Band 128*.
- Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Böse, Martin*: Wirtschaftsaufsicht und Strafverfolgung. 2005. *Band 127*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.
- Britz, Gabriele*: Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60*.
- Bröhmer, Jürgen*: Transparenz als Verfassungsprinzip. 2004. *Band 106*.
- Brüning, Christoph*: Einstweilige Verwaltungsführung. 2003. *Band 103*.
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Bultmann, Peter Friedrich*: Beihilfenrecht und Vergaberecht. 2004. *Band 109*.
- Bumke, Christian*: Relative Rechtswidrigkeit. 2004. *Band 117*.
- Butzer, Hermann*: Fremdlasten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72*.
- Calliess, Christian*: Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71*.
- Classen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Grundrechtsordnung. 2003. *Band 100*.
- Coelln, Christian von*: Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt. 2005. *Band 138*.
- Cornils, Matthias*: Die Ausgestaltung der Grundrechte. 2005. *Band 126*.
- Cremer, Wolfram*: Freiheitsgrundrechte. 2003. *Band 104*.
- Darwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Dederer, Hans-Georg*: Korporative Staatsgewalt. 2004. *Band 107*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Dörr, Oliver*: Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte. 2003. *Band 96*.
- Durner, Wolfgang*: Konflikte räumlicher Planungen. 2005. *Band 119*.

- Enders, Christoph:* Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27.*
- Epping, Volker:* Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32.*
- Fehling, Michael:* Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79.*
- Felix, Dagmar:* Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34.*
- Fisahn, Andreas:* Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. 2002. *Band 84.*
- Franz, Thorsten:* Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. 2005. *Band 13.*
- Frenz, Walter:* Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. 2001. *Band 75.*
- Gaitanides, Charlotte:* Das Recht der Europäischen Zentralbank. 2005. *Band 132.*
- Gellermann, Martin:* Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61.*
- Grigoleit, Klaus Joachim:* Bundesverfassungsgericht und deutsche Frage. 2004. *Band 108.*
- Gröpl, Christoph:* Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67.*
- Gröschner, Rolf:* Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4.*
- Groß, Thomas:* Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45.*
- Grzeszick, Bernd:* Rechte und Ansprüche. 2002. *Band 92.*
- Guckelberger, Annette:* Die Verjährung im Öffentlichen Recht. 2004. *Band 111.*
- Gurlit, Elke:* Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63.*
- Häde, Ulrich:* Finanzausgleich. 1996. *Band 19.*
- Hase, Friedhelm:* Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64.*
- Heckmann, Dirk:* Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28.*
- Heitsch, Christian:* Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77.*
- Hellermann, Johannes:* Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54.*
- Hermes, Georg:* Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29.*
- Hösch, Ulrich:* Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56.*
- Hohmann, Harald:* Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich. 2002. *Band 85.*
- Holzner, Bernd:* Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18.*
- Horn, Hans-Detlef:* Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42.*
- Huber, Peter-Michael:* Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1.*
- Hufeld, Ulrich:* Die Vertretung der Behörde. 2003. *Band 102.*
- Huster, Stefan:* Die ethische Neutralität des Staates. 2002. *Band 90.*
- Ibler, Martin:* Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43.*
- Jestaedt, Matthias:* Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50.*
- Jochum, Heike:* Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozeßrecht. 2004. *Band 116.*
- Kadelbach, Stefan:* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36.*
- Kämmerer, Jörn Axel:* Privatisierung. 2001. *Band 73.*
- Kahl, Wolfgang:* Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59.*
- Kaufmann, Marcel:* Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2002. *Band 91.*
- Kersten, Jens:* Das Klonen von Menschen. 2004. *Band 115.*
- Khan, Daniel-Erasmus:* Die deutschen Staatsgrenzen. 2004. *Band 114.*

- Kingreen, Thorsten*: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsbund. 2003. *Band 97*.
- Kischel, Uwe*: Die Begründung. 2002. *Band 94*.
- Koch, Thorsten*: Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62*.
- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Kube, Hanno*: Finanzgewalt in der Kompetenzordnung. 2004. *Band 110*.
- Kugelmann, Dieter*: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65*.
- Langenfeld, Christine*: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Leisner, Anna*: Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83*.
- Lenze, Anne*: Staatsbürgerversicherung und Verfassung. 2005. *Band 133*.
- Lepsius, Oliver*: Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81*.
- Lindner, Josef Franz*: Theorie der Grundrechtsdogmatik. 2005. *Band 120*.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Luthe, Ernst-Wilhelm*: Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69*.
- Mager, Ute*: Einrichtungsgarantien. 2003. *Band 99*.
- Mann, Thomas*: Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft. 2002. *Band 93*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Möstl, Markus*: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 2002. *Band 87*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Müller-Franken, Sebastian*: Maßvolles Verwalten. 2004. *Band 105*.
- Musil, Andreas*: Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung. 2005. *Band 134*.
- Niedobitek, Matthias*: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.
- Obler, Christoph*: Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts. 2005. *Band 131*.
- Pache, Eckhard*: Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58*.
- Poscher, Ralf*: Grundrechte als Abwehrrechte. 2003. *Band 98*.
- Publ, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Remmert, Barbara*: Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren. 2003. *Band 95*.
- Rixen, Stephan*: Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht. 2005. *Band 130*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.

Jus Publicum – Beiträge zum Öffentlichen Recht

- Rossen, Helge: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39.*
- Rozek, Jochen: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31.*
- Ruffert, Matthias: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74.*
- Sacksofsky, Ute: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53.*
- Šarčević, Edin: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55.*
- Schlette, Volker: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51.*
- Schliesky, Utz: Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. 2004. *Band 112.*
- Schmehl, Arndt: Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung. 2004. *Band 113.*
- Schmidt, Thorsten I.: Kommunale Kooperation. 2005. *Band 137.*
- Schmidt-De Caluwe, Reimund: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Meyers. 1999. *Band 38.*
- Schroeder, Werner: Das Gemeinschaftrechtssystem. 2002. *Band 86.*
- Schulte, Martin: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12.*
- Schwartmann, Rolf: Private im Wirtschaftsvölkerrecht. 2005. *Band 122.*
- Sobota, Katharina: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22.*
- Sodan, Helge: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20.*
- Sommerrmann, Karl-Peter: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25.*
- Stoll, Peter-Tobias: Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft. 2003. *Band 101.*
- Storr, Stefan: Der Staat als Unternehmer. 2001. *Band 78.*
- Sydow, Gernot: Verwaltungskooperation in der Europäischen Union. 2004. *Band 118.*
- Trute, Hans-Heinrich: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10.*
- Uerpmann, Robert: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47.*
- Uhle, Arnd: Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität. 2004. *Band 121.*
- Unruh, Peter: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. *Band 82.*
- Wall, Heinrich de: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46.*
- Wolff, Heinrich Amadeus: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44.*
- Volkmann, Uwe: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35.*
- Vofskuhle, Andreas: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41.*
- Weiß, Wolfgang: Privatisierung und Staatsaufgaben. 2002. *Band 88.*
- Wernsmann, Rainer: Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem. 2005. *Band 135.*
- Ziekow, Jan: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21.*

*Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne vom Verlag
Möhr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.
Aktuelle Informationen im Internet unter www.moehr.de*