

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Literaturverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	25
1. Zweck und Gang der Untersuchung	29
2. Der Zweckverband	31
2.1. Grundlagen	31
2.1.1. Definition und historische Entwicklung	31
2.1.2. Bedeutung in der heutigen Zeit	33
2.1.3. Der Zweckverband im System öffentlich-rechtlicher Kooperationsmöglichkeiten	34
2.1.3.1. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft	34
2.1.3.2. Zweckvereinbarung	34
2.1.3.3. Gemeinsames Kommunalunternehmen	35
2.1.4. Verfassung der Zweckverbände	35
2.1.4.1. Verbandsrecht	35
2.1.4.2. Organe	36
2.1.4.2.1. Verbandsversammlung	36
2.1.4.2.2. Verbandsvorsteher	36
2.1.4.3. Aufsicht	36
2.2. Finanzwirtschaft	37
2.2.1. Das Umlagesystem	37
2.2.2. Die Haushaltswirtschaft	38
2.2.3. Besonderheiten aufgrund der Einführung des NKF	38
2.3. Zweckverband und Selbstverwaltungsgarantie	39
2.3.1. Die Selbstverwaltungsgarantie	39
2.3.1.1. Entwicklung und Funktion	40
2.3.1.2. Finanzhoheit	40
2.3.1.3. Organisationshoheit	41
2.3.1.4. Reichweite und Beschränkungen	41
2.3.2. Eigene Garantie als Gemeindeverband	42
2.3.2.1. Keine originären Zweckverbandsaufgaben	44
2.3.2.2. Kein Schutz der Handlungsform	44
2.3.3. Schutz durch Selbstverwaltungsrecht der Mitglieder	45
2.3.3.1. Schutz der Zweckverbandsgründung	45

Inhaltsverzeichnis

2.3.3.2.	Schutz der Verbandstätigkeit	46
2.3.3.2.1.	Schutz vor äußeren Einwirkungen	47
2.3.3.2.2.	Schutz auch gegenüber den Mitgliedern?	47
3.	Höhe der Umlagemasse	49
3.1.	Entstehende Aufwendungen	49
3.1.1.	Grenzen der Aufwandsverursachung	50
3.1.1.1.	Aufwand durch Vermögenstransfer	50
3.1.1.1.1.	Aufgabenzuständigkeit	50
3.1.1.1.2.	Allgemeine Haushaltsgrundsätze	50
3.1.1.1.3.	Finanzhoheit der Mitglieder	51
3.1.1.2.	Aufwand durch sonstigen Ressourcenverbrauch	52
3.1.1.2.1.	Abschreibungen	52
3.1.1.2.1.1.	Abschreibungssumme	52
3.1.1.2.1.2.	Abschreibungsdauer	52
3.1.1.2.1.2.1	Bedeutung der Abschreibungstabelle	52
3.1.1.2.1.2.2	Verbindlichkeit der Abschreibungstabelle	53
3.1.1.2.1.2.2.1	Voraussetzungen dynamischer Verweisung	55
3.1.1.2.1.2.2.2	Publikationserfordernis der Verweisungsnorm	55
3.1.1.2.1.2.2.3	Kein Formenmissbrauch	55
3.1.1.2.1.2.2.3.1	Vorliegen einer materiellen Delegation	56
3.1.1.2.1.2.2.3.2	Keine Funktion eines Verweises	57
3.1.1.2.1.2.2.3.3	Ergebnis	57
3.1.1.2.1.3.	Abschreibungsmethode	58
3.1.1.2.1.3.1	Lineare Abschreibung	58
3.1.1.2.1.3.2	Geometrisch-degressiv	58
3.1.1.2.1.3.3	Arithmetisch-degressiv	58
3.1.1.2.1.3.4	Leistungsabschreibung	59
3.1.1.2.1.3.5	Auswahl einer Methode	59
3.1.1.2.1.3.5.1	Eignung der Leistungsabschreibung	59
3.1.1.2.1.3.5.2	Eignung der degressiven Abschreibung	59
3.1.1.2.1.3.5.3	Rangfolge zwischen nicht-linearen Methoden?	59
3.1.1.2.1.3.5.4	Kombinierbarkeit mehrerer Methoden	60
3.1.1.2.1.3.6	Ergebnis	60
3.1.1.2.2.	Rückstellungen	60
3.1.2.	Kontrolle des Aufwands	61
3.1.2.1.	Verhinderung eines Vermögenstransfers	61
3.1.2.1.1.	Bei Unrechtmäßigkeit der Verursachung	61

Inhaltsverzeichnis

3.1.2.1.1.1.	Abwehrmöglichkeiten der Mitglieder	61
3.1.2.1.1.1.1	Anfechtung des Umlagebescheides	61
3.1.2.1.1.1.2	Unterlassungsanspruch	62
3.1.2.1.1.1.3	Ergebnis	63
3.1.2.1.1.2.	Aufsichtsbehördliche Rechtsdurchsetzung	63
3.1.2.1.1.3.	Ergebnis	64
3.1.2.1.2.	Bei Unzweckmäßigkeit der Verursachung	64
3.1.2.1.2.1.	Einflussmöglichkeiten der Mitglieder	64
3.1.2.1.2.2.	Zweckmäßigkeitskontrolle der Aufsichtsbehörde?	64
3.1.2.1.2.2.1	Kondominium als Zweck des Genehmigungsvorbehaltes	65
3.1.2.1.2.2.2	Vereinbarkeit mit der Verfassung	66
3.1.2.2.	Überprüfung der Rechtmäßigkeit des sonstigen Ressourcenverbrauchs	67
3.2.	Deckung durch „sonstige Erträge“	67
3.2.1.	Steuern	68
3.2.2.	Gebühren, Beiträge und Entgelte	68
3.2.2.1.	Gebühren und Beiträge	68
3.2.2.1.1.	Abgrenzungen	68
3.2.2.1.2.	Prinzipien der Bemessung	69
3.2.2.1.3.	Besonderheiten übergemeindlicher Bemessung	69
3.2.2.2.	Entgelte	70
3.2.2.2.1.	Abgrenzung zu Umlage und Vorzugslasten	71
3.2.2.2.2.	Rechtmäßigkeit inhaltlicher Ausgestaltung	72
3.2.2.2.2.1.	Als Entwicklungsentgelt	72
3.2.2.2.2.2.	Als Leistungsentgelt	73
3.2.2.2.2.3.	Ergebnis	75
3.2.2.2.3.	Einforderung durch Verwaltungsakt	75
3.2.2.2.3.1.	Erforderlichkeit einer Handlungsformermächtigung	75
3.2.2.2.3.2.	Vorliegen einer Ermächtigung	76
3.2.2.3.	Konkurrenz zu Gebühren der Verbandsmitglieder gem. § 7 Abs. 1 KAG NRW	76
3.2.2.3.1.	Ungleichbehandlung der Abgabepflichtigen	77
3.2.2.3.2.	Rechtliche Bewertung	78
3.2.3.	Leistungen der Mitglieder	79
3.2.3.1.	Ausgleichszahlungen gem. § 12 GkG NRW	79
3.2.3.1.1.	Unterschied zu Ausgleichsregelungen in der Verbandssatzung	79
3.2.3.1.2.	Verhältnis zur Umlage	80
3.2.3.1.3.	Mögliche Anwendungsfälle	80

Inhaltsverzeichnis

3.2.3.1.4.	Regelung durch die Aufsichtsbehörde	80
3.2.3.2.	Einstandsbeitrag	81
3.2.4.	Sonstige Erträge	81
3.2.4.1.	Aus wirtschaftlicher Betätigung	81
3.2.4.2.	Staatliche Mittel	82
3.2.4.2.1.	Aufgrund des Konnexitätsprinzips	82
3.2.4.2.2.	Allgemeine und besondere Fördermittel	83
3.2.5.	Pflicht zur Ertragsverwirtschaftung	83
3.2.5.1.	Vorrangige Deckungsmittel	84
3.2.5.2.	Bindungswirkung der Rangfolge	84
3.2.5.3.	Kontrollmöglichkeiten durch Aufsicht und Mitglieder	85
3.3.	Besonderheiten des Haushaltsausgleichs	85
3.3.1.	Ausgleichspflicht	85
3.3.1.1.	Möglichkeit der Unterschreitung?	86
3.3.1.1.1.	Gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 GkG NRW	86
3.3.1.1.2.	Aufgrund des Haushaltsrechts	87
3.3.1.1.2.1.	Verhältnis der Ausgleichspflicht zu anderen Haushaltsgrundsätzen	87
3.3.1.1.2.2.	Verweis auf die Regeln zum Haushaltssicherungskonzept	87
3.3.1.1.2.3.	Leitgedanken des NKF	88
3.3.1.1.2.4.	Ergebnis	88
3.3.1.1.3.	Aufgrund des Verfassungsrechts	89
3.3.1.1.3.1.	Selbstverwaltungsgarantie des Verbandes	89
3.3.1.1.3.2.	Rechte der Mitglieder	90
3.3.1.1.3.2.1	Angemessene Finanzausstattung	90
3.3.1.1.3.2.2	Gebot der Rücksichtnahme	91
3.3.1.1.3.2.3	Unzumutbarkeit der Belastung	92
3.3.1.1.3.3.	Ergebnis	92
3.3.1.2.	Möglichkeit der Überschreitung?	93
3.3.1.2.1.	Sicherung der Liquidität	93
3.3.1.2.1.1.	Zur Erfüllung laufender Zahlungsverpflichtungen	93
3.3.1.2.1.2.	Zur Wahrung haushaltswirtschaftlicher Gestaltungsmöglichkeiten	94
3.3.1.2.2.	Verwirklichung des Selbstverwaltungsrechts	95
3.3.1.2.3.	Ergebnis	95
3.3.1.3.	Ausgleich in anderen Bundesländern	95
3.3.2.	Die Ausgleichsrücklage	96
3.3.2.1.	Funktionen der Ausgleichsrücklage	96
3.3.2.2.	Wirkungsweise im System der Haushaltssicherung	97

Inhaltsverzeichnis

3.3.2.3.	Anwendungsbereich auch neben der ebenfalls subsidiären Umlage?	97
3.3.2.3.1.	Chronologie der Festsetzung	98
3.3.2.3.2.	Haushaltsdefizite nach Umlagefestsetzung	98
3.3.2.3.3.	Auffüllungsmöglichkeiten	98
3.3.2.4.	Bewertung	99
4.	Verteilung der Umlagemasse	101
4.1.	Verteilungsprinzipien	101
4.1.1.	Prinzipien aller Umlagen	101
4.1.1.1.	Definition einer kommunalen Umlage	102
4.1.1.1.1.	Merkmal zur Abgrenzung von anderen öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten	102
4.1.1.1.1.1.	Abgrenzung zur Steuer	102
4.1.1.1.1.1.1	Geldleistungen	103
4.1.1.1.1.1.2	Öffentlich-rechtliches Gemeinwesen	103
4.1.1.1.1.1.3	Keine Gegenleistung	103
4.1.1.1.1.1.4	Hoheitliche Auferlegung	103
4.1.1.1.1.1.4.1	Wirtschaftssubjekt	104
4.1.1.1.1.1.4.2	Zwangscharakter	104
4.1.1.1.1.1.5	Erzielung von Einnahmen	104
4.1.1.1.1.2.	Abgrenzung zu Gebühren und Beiträgen	105
4.1.1.1.1.3.	Ergebnis	106
4.1.1.1.2.	Verhältnis der Beteiligten	106
4.1.1.1.2.1.	Abgrenzung innerhalb des sekundären Finanzausgleichs	106
4.1.1.1.2.2.	Eingrenzung des Adressatenkreises	107
4.1.1.1.3.	Ergebnis und Definition der Umlage	107
4.1.1.2	Einordnung der Zweckverbandsumlage als Umlage	108
4.1.1.2.1.	Auferlegung der Zahlungspflicht	108
4.1.1.2.2.	Entgegenstehende Umlagepflicht Privater?	109
4.1.1.2.2.1.	Zusammenhang zwischen Privaten und der Möglichkeit des Ausschlusses von der Umlagepflicht	109
4.1.1.2.2.2.	Zwingender Ausschluss für Private ohne öffentlich-rechtliche Aufgabe	111
4.1.1.2.2.3.	Ergebnis	112
4.1.1.3.	Allgemeine Umlageprinzipien	112
4.1.2.	Prinzipien der Zweckverbandsumlage	114
4.1.2.1.	Aus verbandsinternen Gesichtspunkten	114
4.1.2.1.1.	Solidarprinzip	114

Inhaltsverzeichnis

4.1.2.1.2.	Zweck des Zusammenschlusses	115
4.1.2.1.3.	Ergebnis	116
4.1.2.2.	Aus der Stellung der Umlage im Finanzsystem	116
4.1.2.2.1.	Wirkungen einer ausgleichenden Zweckverbandsumlage auf den kommunalen Finanzausgleich	117
4.1.2.2.2.	Rechtfertigung einer solchen Wirkung	117
4.1.2.2.3.	Konsequenz für Prinzipien der Zweckverbandsumlage	119
4.1.2.3.	Ergebnis	119
4.2.	Verteilungsregeln	119
4.2.1.	Anforderungen an den Umlagemaßstab	120
4.2.1.1.	Bestandsaufnahme der landesrechtlichen Regelungen	120
4.2.1.1.1.	Gegenüberstellung der aktuellen Regelungen	120
4.2.1.1.2.	Abstrahierung des typischen Umlageatbestandes	122
4.2.1.1.3.	Herausstellung der Abweichungen von diesem Grundmodell	122
4.2.1.1.3.1.	Abweichender Regelmaßstab	122
4.2.1.1.3.1.1	Keine Nutzenorientierung	123
4.2.1.1.3.1.2	Zusätzliche Berücksichtigung der Leistungskraft	123
4.2.1.1.3.1.3	Stellenwert des Nutzens	123
4.2.1.1.3.2.	Andere Bezugsgröße	124
4.2.1.1.3.3.	Keine oder andere Abweichungsmöglichkeiten	124
4.2.1.1.3.4.	Ergebnis	125
4.2.1.2.	Auslegung	125
4.2.1.2.1.	Der Begriff des Nutzens	125
4.2.1.2.1.1.	Umstände der Einführung	126
4.2.1.2.1.2.	Parallele zum Vorteil	126
4.2.1.2.1.2.1	Überschneidungen zwischen Vorteils- und Nutzenregelungen	127
4.2.1.2.1.2.2	Unterschiedliche Anforderungen an Vorteils- und Nutzen-Merkmal	127
4.2.1.2.1.2.3	Ergebnis	128
4.2.1.2.1.3.	Nutzenbegriff in anderen Bereichen	128
4.2.1.2.1.4.	Ergebnis	129
4.2.1.2.2.	Angemessenheit	130
4.2.1.2.3.	Umfang des Gestaltungsermessens	130
4.2.1.2.3.1.	Umlagesystem als Indiz für gewollte Verbandsautonomie?	131
4.2.1.2.3.2.	Schlüsse aus der historischen Entwicklung der Umlageregelung	132
4.2.1.2.3.3.	Bedeutung der Option eines abweichenden Umlagemaßstabs	133
4.2.1.2.3.4.	Selbstverwaltungsrecht der Mitglieder	134
4.2.1.2.3.5.	Ergebnis	134
4.2.1.2.4.	Abweichende Formulierungen	135

Inhaltsverzeichnis

4.2.1.2.4.1.	Keine Nutzenorientierung	135
4.2.1.2.4.2.	Bloße Berücksichtigung des Nutzens	136
4.2.1.2.4.3.	Kein Angemessenheitserfordernis für eine Abweichung	137
4.2.1.2.4.4.	Andere Formulierung des Regel- Ausnahmeverhältnisses	137
4.2.1.2.4.5.	Ergebnis	138
4.2.1.3.	Vereinbarkeit der rechtstatsächlichen Ausgestaltung mit diesen Regelungen	138
4.2.1.3.1.	Differenzierung zwischen Einzel- und Gemeinkosten	138
4.2.1.3.2.	Berücksichtigung anderer Prinzipien	139
4.2.1.4.	Folgen fehlerhafter Umlagemaßstäbe	140
4.2.2.	Mehrheit von Maßstäben	140
4.2.2.1.	Kombination mehrerer Maßstäbe in einer Umlage	140
4.2.2.2.	Mehrheit von Umlagen	141
4.3.	Verhältnis der Umlage- zur Abgabenlast der Mitglieder	142
4.3.1.	Zulässigkeit der Auferlegung sonstiger Zahlungspflichten für Vorzüge aus Verfolgung des Verbandszwecks	142
4.3.2.	Verzerrte Lastenverteilung bei Parallelität mehrerer Zahlungspflichten	142
5.	Schluss	144
5.1.	Ausblick	144
5.2.	Zusammenfassung in Leitsätzen	145
Index		149