



**LANDTAG
RHEINLAND-PFALZ**



**Anhörverfahren der Enquete-Kommission 18/1
„Zukunftsstrategien zur Katastrophenvorsorge“**

zum Thema „Zweckverbände und kommunale Kooperation im Hochwasserschutz“

am 5. Mai 2023

Bericht

vom 4. Mai 2023

des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität.

Abteilung P - Parlament

Sitzung der EK 18/1 am 05. Mai 2023

Bericht zum Thema „Zweckverbände und kommunale Kooperation im Hochwasserschutz“

Überörtlicher Hochwasserschutz ist eine Gemeinschaftsaufgabe und kann nur als solche funktionieren. In Rheinland-Pfalz existieren bereits 25 Hochwasserpartnerschaften (HWP). Sie wurden gegründet als freiwillige Zusammenschlüsse der von Hochwasser betroffenen Gemeinden, Städte, Verbandsgemeinden und Kreise, die an einem von Hochwasser betroffenen Gewässer oder Gewässerabschnitt liegen und gemeinsam die Hochwasservorsorge voranbringen möchten. Die Hochwasserpartnerschaften sind das zentrale Instrument, um Hochwasservorsorge über kommunale (und zum Teil auch Landesgrenzen) hinaus zu denken.

In der Regel fungieren die Treffen der Hochwasserpartnerschaften als Informationsveranstaltung, die zum bilateralen Austausch rege genutzt werden. Verbindliche, gemeinsame Projekte werden nur sehr selten auf den Weg gebracht. Für verbindliche gemeinsame Aktivitäten der Hochwasserpartnerschaften, wie z. B. Öffentlichkeitsarbeit oder Sensibilisierungskampagnen (Aufstellung von Hochwasserstelen), müssen diese jeweils aufs Neue vereinbart werden. Für die Planung und Umsetzung konkreter Maßnahmen oder Daueraufgaben (Gewässerunterhaltung, Gewässerausbau) sind Hochwasserpartnerschaften in der jetzigen Form nicht geeignet. Zwar haben im Einzelfall die Ereignisse von 2021 Bewegung in diese Konstellation gebracht und einige Hochwasserpartnerschaften diskutieren über gemeinsame Planungen zur Hochwasservorsorge, jedoch bleiben die Hochwasserpartnerschaften allein schon durch ihren fehlenden organisatorischen Unterbau für solche Aufgaben ein wenig schlagkräftiges Konstrukt.

Innerhalb des Kreises der Moderatoren der HWP wird das Thema, wie eine Verbindlichkeit innerhalb der HWPs fortgesetzt werden kann, intensiv diskutiert.

Als ein Baustein im 7-Punkte-Plan des Klimaschutzministeriums zur Verbesserung der Hochwasservorsorge wurde der Wunsch nach mehr Verbindlichkeit und kommunale Zusammenschlüsse, zum Beispiel Gewässerzweckverbände, welche eine klare Zuständigkeit für Gewässerausbau und –unterhaltung, sowie für die Einrichtungen der Hochwasservorsorge erhalten, geäußert.

Ein solcher Zusammenschluss impliziert stets, dass (Teil-)Aufgaben von den Kommunen an die gewählte Kooperationsform abgegeben werden. Hierfür ist entsprechend der kommunalpolitische Wille notwendig. An die Stelle der einzelnen Gemeinderäte, bzw. des Kreistags tritt ein benanntes Gremium, z. B. ein Verwaltungsrat. Zwar sind auch in den besonders weitreichenden Kooperationsformen, wie dem Gewässerzweckverband und der Anstalt öffentlichen Rechts, Weisung durch die Gemeinderäte, bzw. den Kreistag weiterhin möglich, jedoch ist der (dauerhafte) Wegfall von alleiniger Entscheidungshoheit eine Hürde die von den Kommunen genommen und innerhalb der Verwaltungsstrukturen klar kommuniziert werden muss. Es entstehen jedoch durch die gemeinschaftliche Organisation und Finanzierung neue Möglichkeiten, die Gewässerunterhaltung und die gemeinschaftliche Hochwasservorsorge auf eine solide und dauerhafte Basis zu stellen. Eine weitreichende Kooperation wie Zweckverband, AöR oder Wasserverband erfordert den Aufbau von eigenem, fachkundigem Personal, das ausschließlich für die jeweilige Aufgabe eingesetzt wird. Das gleiche gilt für Sachmittel wie Maschinen und Betriebsmittel. Es entstehen erhebliche Synergien, welche auch eine positive Außenwirkung durch sichtbare Maßnahmenumsetzung erzielen.

Wichtig ist, dass eine verbindliche Struktur nicht nur Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes (die mitunter sehr begrenzt möglich sind) gemeinsam umsetzt, sondern, dass die Aufgaben der Gewässerunterhaltung ebenfalls durch die Kooperation umgesetzt werden. Die (hochwasservorsorgende) Gewässerunterhaltung, wie auch der Gewässer- ausbau, sind essenzielle Bausteine, wenn ein nachhaltiger Hochwasserschutz im Einzugsgebiet hergestellt werden soll. Durch die Schaffung von Retentionsräumen, Auenanbindung und Renaturierungen können die Potenziale des natürlichen Hochwasserrückhalts ausgeschöpft und in ein Gesamtkonzept der Hochwasservorsorge integriert werden, welches ein Gewässersystem von der Quelle bis zur Mündung abdeckt.

Als weiterer Pluspunkt derartiger Zusammenschlüsse ist eine Verbesserung der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und damit die Verbesserungen der Gewässer und Uferbereiche als Lebensraum, ebenso wie die Stärkung des Landschaftswasserhaushalts, als eindeutig positiv hervorzuheben.

Inwieweit der Verband o. ä. auch weitere Maßnahmen der Hochwasserpartnerschaft, wie z. B. Sensibilisierungskampagnen umsetzt, hängt neben dem räumlichen Zuschnitt (die kommunalen Grenzen müssen nicht deckungsgleich mit dem Gebiet der HWP sein) von der Satzung oder Einzelvereinbarung ab.

Rechtsgrundlage und Beispiele möglicher Formen der Zusammenarbeit

Zweckverband

Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG), §§ 2 ff. KomZG

- Gewässerzweckverband Isenach-Eckbach K.d.ö.R <https://gzv-isenach-eckbach.de/>
- Abwasser- und Hochwasserschutzverband Wiesloch <https://www.ahw-wiesloch.de/>
(vergleichbare Kooperation außerhalb von Rheinland-Pfalz)
- Zweckverband Hochwasserschutz Einzugsbereich Elsenz-Schwarzbach <https://www.zvhws.de/>
- Gewässerzweckverband Rehbach-Speyerbach <https://www.rhein-pfalz-kreis.de/buergerservice/leistungen/RLP:entry:177273/gewaesserzweckverband-rehbach-speyerbach/>
- Zweckverband Hochwasserschutz für den Raum Baden-Baden/Bühl Informationen <https://www.zv-hochwasserschutz.de/Startseite/>

Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)

§ 86 a und § 86 b der Gemeindeordnung sowie in § 14 a und § 14 b KomZG

- Für den Gewässerbereich sind keine Beispiele bekannt. Für andere Aufgaben, insbesondere im Bereich der Erneuerbare Energien, gibt es landesweit in RP inzwischen zumindest 25 gemeinsame AöR, weitere sind in Planung/Umsetzung.

Wasser- und Bodenverbände

Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (WVG)

- Wasser- und Bodenverbände in Rheinland-Pfalz sind in den Bezirksverbänden und diese im Landesverband der Wasser- und Bodenverbände Rheinland-Pfalz zusammengeschlossen (<https://www.wabo-rlp.de/index.html>)
- Wasser- und Bodenverband Sechta-Eger <http://www.sechta-eger.de/de/der-verband/verbandsgebiet>
- Wasser- und Bodenverband Eifel-Ruhr <https://wver.de/>
(Sondergesetzliche Verbände in Nordrhein-Westfalen)

Zweckvereinbarung

Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG), §§ 12 f. KomZG

- Integrales Hochwasserschutzkonzept Dillingen, Haunsheim und Lauingen: Erstellung eines Hochwasserschutz- und Rückhaltekonzepts, Verwirklichung der Maßnahmen

Arbeitsgemeinschaft

Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG), § 14 KomZG

- Landkreis Mayen-Koblenz, Stadt Mayen sowie Verbandsgemeinden Adenau, Brohlthal, Mendig, Kelberg und Vordereifel zur Umsetzung der Hochwasservorsorgekonzepte: Koordination erfolgt durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe Einzelmaßnahmen vor Ort von den jeweiligen Kommunen umgesetzt (<https://www.mayennews.de/amtliche-meldung/kommunen-verstaerken-zusammenarbeit-im-hochwasserschutz/>)

Gegenüberstellung der Strukturen

Aus Sicht der Landesregierung ist eine **Arbeitsgemeinschaft** zwar für eine abgestimmte übergeordnete Maßnahmenplanung ausreichend. Eine Verbindlichkeit der Planung müsste im jeweiligen Einzelfall für alle Beteiligten ergänzend vereinbart werden. Daraus resultiert im Hinblick auf die Verbindlichkeit die entsprechende Bereitschaft der Mitglieder. Als Träger zur Umsetzung gemeinsamer Maßnahmen ist sie nicht geeignet, da es sich nicht um eine Organisationsform für die operative Umsetzung von Aufgaben handelt.

In einer **Zweckvereinbarung** können einem der Beteiligten als beauftragten Beteiligten-Aufgaben für die übrigen Beteiligten übertragen werden; diese erhalten dann zugleich das Recht zur Mitbenutzung einer vom Beauftragten unterhaltenen Einrichtung (§ 12 Abs. 1 Satz 1 KomZG). Auch hierfür ist der kommunalpolitische Wille notwendig. Es können jegliche Mitspracherechte des Beauftragenden in der Zweckvereinbarung individuell geregelt werden. Allerdings sind die Leistungen im Rahmen einer Zweckvereinbarung nur dann umsatzsteuerfrei, wenn eine Übertragung von (Teil-)Aufgaben mit befreiender Wirkung erfolgt (BMF-Schreiben vom 20. Februar 2020 zum neuen § 2 b UStG). Wenn nicht, handelt es sich um eine umsatzsteuerpflichtige Dienstleistung.

In einem **Wasser- und Bodenverband** können auch juristische Personen des Privatrechts (Industrie, Grundstückseigentümer, ...) Verbandsmitglieder sein. Jedoch hat die Erfahrung gezeigt, dass die Ermittlung der Verbandsbeiträge nach Vorteilsprinzip regelmäßig als schwierig gilt. Das Aufgabenspektrum ist nach WVG gesetzlich abschließend beschränkt. Eine Abdeckung der erforderlichen Maßnahmen ist daher vor Gründung zu prüfen, damit auch alle angedachten Aufgaben abgedeckt werden können. Zulässige Aufgaben sind in § 2 Wasserverbandsgesetz, vorbehaltlich abweichender Regelung durch Landesrecht, genannt:

1. **Ausbau einschließlich** naturnahem Rückbau und **Unterhaltung von Gewässern**,
2. **Bau und Unterhaltung von Anlagen in und an Gewässern**,
3. Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen,

4. Herstellung, Beschaffung, Betrieb und Unterhaltung sowie Beseitigung von gemeinschaftlichen Anlagen zur Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen,
5. **Schutz von Grundstücken vor Sturmflut und Hochwasser** einschließlich notwendiger Maßnahmen im Deichvorland,
6. Verbesserung landwirtschaftlicher sowie sonstiger Flächen einschließlich der Regelung des Bodenwasser- und Bodenlufthaushalts,
7. Herstellung, Beschaffung, Betrieb, Unterhaltung und Beseitigung von Beregnungsanlagen, sowie von Anlagen zur Be- und Entwässerung,
8. technische Maßnahmen zur **Bewirtschaftung** des Grundwassers und der **oberirdischen Gewässer**,
9. Abwasserbeseitigung,
10. Abfallentsorgung im Zusammenhang mit der Durchführung von Verbandsaufgaben,
11. Beschaffung und Bereitstellung von Wasser,
12. Herrichtung, Erhaltung und Pflege von Flächen, Anlagen und Gewässern zum Schutz des Naturhaushalts, des Bodens und für die Landschaftspflege,
13. Förderung der Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft und Fortentwicklung von Gewässer-, Boden- und Naturschutz,
14. Förderung und Überwachung der vorstehenden Aufgaben.

Eine **Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)** besitzt einen hohen Grad an Autonomie und im Vergleich zum Zweckverband eine größere Flexibilität bei der Aufgabenzuordnung und Aufgabengestaltung. In der AöR sind Entscheidungen über die Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe dem Vorstand übertragen. Hingegen bleiben diese Entscheidungen in einem Zweckverband der Verbandsversammlung vorbehalten, in der alle Mitglieder vertreten sind. Aber die Gebietskörperschaften verlieren ihre Einflussmöglichkeit auf die Aufgabenerfüllung nicht völlig, da der Umfang der Entscheidungsbefugnisse des Verwaltungsrats von den Regelungen in der Satzung abhängt.

Eine AöR benötigt die Ausstattung mit Stammkapital. Subsidiär haften die Träger unbeschränkt für die Verbindlichkeiten der gemeinsamen kommunalen Anstalt (Gewährträgerhaftung, § 86a Abs. 4 GemO).

Im **Zweckverband** ist das Hauptorgan die Verbandsversammlung (§ 8 KomZG), die aus Vertretern und Vertreterinnen der Verbandsmitglieder besteht. Sie trifft Entscheidungen über die Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe. Auch der Zweckverband besitzt einen hohen Grad an Autonomie, dieser wird im Einzelnen durch die Verbandsordnung definiert.

Neben der freiwilligen Gründung eines Zweckverbands bietet das Landesrecht auch die Möglichkeit einen Pflichtverband zu gründen. Ein Pflichtverband, also die Errichtung eines

Zweckverbands ohne Antrag der Beteiligten, kann ausschließlich zur gemeinsamen Erfüllung von Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung oder von Auftragsangelegenheiten errichtet werden. Eine Errichtung zur Erfüllung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist somit nicht möglich. Die Errichtung setzt nach § 4 Abs. 3 Satz 1 KomZG voraus, dass die gemeinsame Erfüllung im dringenden öffentlichen Interesse geboten ist. *„Dringend“ bedeutet, dass ein alsbaldiger oder ohne Unterbrechung fortdauernder Bedarf bestehen muss und die Nachteile fehlender oder unzureichender Aufgabenwahrnehmung durch einen Beteiligten oder mehrere Beteiligte schwerwiegend sind oder sein werden. Dies ist insb. der Fall, wenn es um die Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Leistungen oder Gütern geht.*“ (Stubenrauch, Kommunalrecht Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2022, Kapitel 19, Rn. 11).

Zudem kann in Fachgesetzen die Bildung von Zweckverbänden vorgesehen sein. So sieht etwa § 6 des Nahverkehrsgesetzes Zweckverbände für den Schienenpersonennahverkehr vor. Nach § 30 Satz 1 des Landeswaldgesetzes sollen Forstbetriebe zu Forstzweckverbänden zusammengeschlossen werden.

Mitgliedschaft des Landes in entsprechenden Kooperationen

Nach § 2 Abs. 3 iVm Abs. 2 des KomZG kann das Land Rheinland-Pfalz Mitglied eines Zweckverbands werden, wenn zum einen der kommunale Charakter des Verbands erhalten bleibt und außerdem die Erfüllung der Verbandsaufgabe durch die Mitgliedschaft eines Landes gefördert wird.

Im Einzelnen gelten nachfolgenden Voraussetzungen (kumulativ zu erfüllen):

- Um den kommunalen Charakter des Zweckverbands zu wahren, ist die Zahl der nicht kommunalen Mitglieder auf den sachlich notwendigen Umfang zu beschränken. Daher muss für die kommunalen Gebietskörperschaften, Anstalten im Sinne des § 86a Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO), gemeinsamen kommunalen Anstalten oder Zweckverbände die Mehrheit der Mitglieder und die Mehrheit der Stimmen in der Verbandsversammlung gewahrt bleiben,
- Die Erfüllung der Verbandsaufgabe wird durch die Mitgliedschaft eines Landes gefördert (bspw. durch die Einbringung von Kapital oder besonderer fachlicher Kompetenz),
- Gründe des Allgemeinwohls stehen nicht entgegen, und
- die Zustimmung der Errichtungsbehörde erfolgt.

Für grenzüberschreitende Zweckverbände gelten nach § 2 Abs. 4 Satz 1 KomZG besondere Staatsverträge. Die Bestimmungen des KomZG sind ergänzend anzuwenden (§ 2 Abs. 4 Satz 2 KomZG). Das Land RLP hat mit allen deutschen Nachbarländern entsprechende Staatsverträge abgeschlossen (beispielhaft ist der mit NRW geschlossene

Staatsvertrag abrufbar unter <https://www.landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-ZwVer-buaStVtrGRPrahen>). Auch die Mitgliedschaft einer kommunalen Gebietskörperschaft aus einem benachbarten Bundesland ist in einem Zweckverband mit Sitz in RLP möglich.

Mitglied in einer gemeinsamen kommunalen Anstalt können kommunale Gebietskörperschaften, Anstalten und Zweckverbände sein. Eine Beteiligung des Landes ist mittelbar über eine Mitgliedschaft in einem Zweckverband denkbar.

Unterstützung durch die ADD

Ist ein Kreis Mitglied des zu gründenden Zweckverbandes, so ist die Errichtungsbehörde die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD). Sie steht in allen Phasen der Errichtung eines Zweckverbandes im Rahmen ihrer Zuständigkeit als Errichtungsbehörde und Kommunalaufsichtsbehörde mit ihrem Beratungsangebot den Beteiligten zur Seite. Es wird empfohlen, bereits frühzeitig im Entwurfsstadium der Verbandsordnung mit der Errichtungsbehörde in Kontakt zu treten, um ggf. bestehende Unklarheiten zu beseitigen oder Fehler zu beheben. Damit kann z. B. vorgebeugt werden, dass eine von der Errichtungsbehörde verlangte Änderung der Verbandsordnung erneut in den kommunalen Gremien beschlossen werden muss.