

A Einführung

I. Grundsätze des geltenden Rechts

Das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 19. Februar 2004 (Nds. GVBl. S. 63) ist am 10. März 2004 in Kraft getreten und hat das frühere aus dem Jahre 1939 stammende Zweckverbandsgesetz abgelöst. Dieses war von einem eher obrigkeitsstaatlich beherrschten Verhältnis zwischen Staat und Kommunen geprägt, das u. a. in zahlreichen Genehmigungsvorbehalten und insbesondere auch darin seinen Ausdruck fand, dass die zuständige Aufsichtsbehörde über die Bildung des Zweckverbandes unter Feststellung der Verbandssatzung beschloss. Das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit geht davon aus, dass die kommunale Zusammenarbeit ein Instrument darstellt, das die Kommunen zur Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ihrer Aufgabenerfüllung vereinbaren können und das staatlicher Kontrolle und Einflussnahme nur im Ausnahmefall bedarf. Es behält die bewährten Formen der Zusammenarbeit, die Zweckvereinbarung und den Zweckverband, sowie die durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Unternehmensrechts vom 27. Januar 2003 (Nds. GVBl. S. 36) neu eingeführte gemeinsame kommunale Anstalt bei, erweitert die Möglichkeiten der Kooperation, insbesondere auch durch die seit dem Gesetz vom 13. Mai 2009 (GVBl. S. 191) zugelassene Beauftragung mit der Durchführung einer Aufgabe, und enthält nur noch wenige Genehmigungsvorbehalte.

Das Zweckverbandsgesetz war außerdem ursprünglich auf das sog. Führerprinzip ausgerichtet, dessen Strukturen auch nach seiner „Demokratisierung“ im Jahre 1948 noch in der starken Stellung des Verwaltungsleiters und den nur ansatzweise vorhandenen Vorgaben für die Mitgliedervertretung ihren Ausdruck fanden. Das neue Gesetz ordnet die Verhältnisse der Organe nach dem Vorbild der Kommunalverfassung, behält aber anders als sie die sog. Zweigleisigkeit bei, d. h. das Nebeneinander von repräsentativem und rechtsgeschäftlichem Vertreter.

Diese veränderte Betrachtungsweise der kommunalen Zusammenarbeit hat wie folgt ihren Niederschlag gefunden:

1. Verzicht auf Pflicht zur Zusammenarbeit

Das NKomZG enthält anders als das frühere Recht keine Vorschrift, nach der allgemein Kommunen der Abschluss einer Zweckvereinbarung oder die Bildung eines Zweckverbandes aufgegeben werden kann. Wenn sich in einem Aufgabengebiet die Notwendigkeit dazu ergeben sollte, dann bedarf es künftig einer spezialgesetzlichen Regelung, so wie das z. B. in § 6 Abs. 2 NAbfG gesehen ist, wonach die obere Abfallbehörde einem kommunalen Entsorgungsträger unter bestimmten Voraussetzungen den Abschluss einer Zweckvereinbarung oder die Beteiligung an einem Zweckverband aufgeben kann.

2. Ausschluss kommunaler Zusammenarbeit

Ein gesetzlicher Ausschluss kommunaler Zusammenarbeit besteht für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden, wenn sie statt dessen die betreffende

A · Einf.

Aufgabe nach § 98 Abs. 1 Satz 2 NKomVG ihrer Samtgemeinde übertragen können (§ 1 Abs. 1 Satz 2 NKomZG), weil durch eine derartige Zusammenarbeit die Strukturen der Samtgemeinde unnötig verkompliziert würden. Kooperationen zwischen einzelnen Mitgliedsgemeinden und über die Grenzen der Samtgemeinde hinaus bleiben aber zulässig. Zur Vermeidung von Mehrfachdelegationen können Mitglied eines Zweckverbandes nicht sein ein Zweckverband, eine gemeinsame kommunale Anstalt und eine Kommune (§ 1 Abs. 1 NKomVG: Gemeinden, Samtgemeinden, Landkreise, Region Hannover), bezüglich einer auf den Zweckverband zu übertragende Aufgabe, die sie durch Zweckvereinbarung übernommen hat (§ 7 Abs. 4 NKomZG). Aus demselben Grund können ein Zweckverband, eine kommunale Anstalt und eine gemeinsame kommunale Anstalt durch Zweckvereinbarung eine ihnen obliegende Aufgabe zwar von Kommunen übernehmen oder für diese durchführen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 NKomZG), aber nicht auf andere übertragen.

Im Übrigen enthält das Gesetz anders als das frühere Recht keine Allgemeinklausel, auf deren Grundlage eine Zusammenarbeit untersagt werden kann. Wenn dafür in einem Aufgabenbereich eine Notwendigkeit bestehen sollte, müsste sie spezialgesetzlich geschaffen werden.

3. Erweiterung der Möglichkeiten kommunaler Zusammenarbeit

Konnte nach früherem Recht ein Zweckverband nur diejenigen Aufgaben wahrnehmen, die ihm von allen seinen Mitgliedern einheitlich übertragen wurden, kann er nach neuem Recht neben den von allen Mitgliedern übernommenen oder für sie durchzuführenden Aufgaben auch Aufgaben für einzelne Mitglieder erfüllen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 NKomZG). Ebenso kann nunmehr eine Zweckvereinbarung auch befristet abgeschlossen werden (§ 5 Abs. 3 Satz 1 NKomZG) und eine Kommune einem Zweckverband auch für eine bestimmte Zeit beitreten (§ 7 Abs. 1 Satz 3 NKomZG). Die Zusammenarbeit kann nach neuem Recht auch örtlich und sachlich begrenzt werden (§ 2 Abs. 1 Satz 2 NKomZG). Dadurch kann den individuellen Bedürfnissen nach Kooperation besser Rechnung getragen werden als früher.

Statt wie nach früherem Recht und nach dem NKomZG bis zu seiner Novellierung durch das Gesetz vom 1. Mai 2009 nur in der Übertragung kann die Zusammenarbeit auch in der Beauftragung zur Durchführung einer Aufgabe bestehen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 NKomZG).

4. Beteiligung Dritter

Während sich an einer gemeinsamen kommunalen Anstalt nur Kommunen, d. h. Gemeinden, Samtgemeinden, Landkreise und die Region Hannover, beteiligen können (§ 3 Abs. 1 NKomZG), sind bei einer Zweckvereinbarung und als Mitglieder eines Zweckverbandes unter bestimmten Voraussetzungen auch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, juristische Personen des Privatrechts und natürliche Personen zugelassen (§ 5 Abs. 2, § 7 Abs. 3 NKomZG).

5. Genehmigung und Anzeige

Wegen der noch nicht vorliegenden Erfahrungen mit dieser Form der kommunalen Zusammenarbeit bedurften ursprünglich (§ 4 Abs. 1 Sätze 1 und 2

NKomZG von 2004). Vereinbarungen über die Errichtung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt und über die Beteiligung eines weiteren Trägers an ihr sowie Änderungen des Aufgabenbestandes der Anstalt der kommunalaufsichtlichen Genehmigung, die jedoch auf eine Rechtskontrolle beschränkt war, wenn der Anstalt keine Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises übertragen wurden. Seit der Novelle von 2009 bedarf die Vereinbarung bei ihnen wie zuvor schon die Zweckvereinbarung und die Verbandsordnung eines Zweckverbandes der Genehmigung nur dann, wenn Pflichtaufgaben des eigenen und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises betroffen sind, wobei die Genehmigung bei den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf eine Rechtskontrolle beschränkt ist (§ 2 Abs. 5 Sätze 2 bis 3 NKomZG); im Übrigen sind die Vereinbarungen anzuzeigen (§ 2 Abs. 5 Satz 1 NKomZG), wobei für das Wirksamwerden von Vereinbarungen über das Zustandekommen und die Auflösung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt eine besondere Frist besteht (§ 4 Abs. 1 Satz 1 NKomZG). Für die Änderung von Vereinbarungen über eine gemeinsame kommunale Anstalt einschließlich der Änderung der Anstaltssatzung (§ 4 Abs. 1 Satz 2 NKomZG), Zweckvereinbarungen und die Verbandsordnung eines Zweckverbandes gilt das ebenso (§ 2 Abs. 5 Satz 4 NKomZG).

6. Wirkungen der Vereinbarung von Zusammenarbeit

Dem neuen Gesetz unterfiel ursprünglich wie auch früher dem Zweckverbandsgesetz nur diejenige Zusammenarbeit, bei der mit der Aufgabe alle mit ihr verbundenen Rechte und Pflichten übergangen (für die gemeinsame kommunale Anstalt: § 3 Abs. 2 NKomZG von 2004 i. V. m. § 113c Satz 1 NGO, für die Zweckvereinbarung: § 5 Abs. 4 Satz 1 NKomZG von 2004, für den Zweckverband: § 8 Abs. 2 NKomZG von 2004) und die bisherigen Aufgabenträger von einer ohne die Zusammenarbeit obliegenden Pflicht zur Aufgabenerfüllung frei wurden (§ 2 NKomZG). Von dem Gesetz wurden also nicht öffentlich-rechtliche Vereinbarungen erfasst, durch die nicht die Aufgabe selbst, sondern allein ihre Durchführung übertragen wird; auch die Gestattung der Mitbenutzung einer Einrichtung war nicht mehr ein Fall kommunaler Zusammenarbeit nach dem neuen Gesetz. Seit der Novelle von 2009 erfasst das Gesetz neben den Fällen der Übertragung von Aufgaben mit befreiender Wirkung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3, Abs. 4 Satz 1 NKomZG) auch diejenigen, in denen eine gemeinsame kommunale Anstalt, eine kommunale Anstalt, eine andere Kommune oder ein Zweckverband mit der Durchführung von Aufgaben mandatsweise beauftragt wird (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 4 Satz 2 NKomZG). Die beiden unterschiedlichen Formen der Übertragung haben auch unterschiedliche vergabe- und wettbewerbsrechtliche Folgen, worauf § 2 Satz 1 Satz 1 Nr. 2 NKomZG besonders hinweist.

Während mit der Übertragung einer Aufgabe die Befugnis zum Erlass von Satzungen und Verordnungen kraft Gesetzes auf den Zweckverband übergeht (§ 2 Abs. 3 NKomZG), muss sie der gemeinsamen kommunalen Anstalt und der kommunalen Körperschaft, die durch Zweckvereinbarung eine Aufgabe übernimmt, besonders eingeräumt werden (§§ 2 Abs. 3, 3 Abs. 2 NKomZG i. V. m. § 143 Abs. 1 Satz 3 NKomVG und §§ 2 Abs. 3, 5 Abs. 4 NKomZG). Körperschaften, die nur die Durchführung einer Aufgabe übernehmen, steht diese Befugnis nicht zu und kann ihnen auch nicht eingeräumt werden.

A · Einf.

Die Dienstherrnfähigkeit hat die gemeinsame kommunale Anstalt, wenn ihr hoheitliche Aufgaben übertragen sind (§ 3 Abs. 2 NKomZG i. V. m. § 146 Satz 1 NKomVG), beim Zweckverband muss das die Verbandsordnung vorsehen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 NKomZG).

7. Aufsicht

Für die Aufsicht bei allen Formen kommunaler Zusammenarbeit gelten die Vorschriften des NKomVG entsprechend (§ 20 NKomZG). Zuständige Kommunal- und Fachaufsichtsbehörde ist die jeweils für die Beteiligten gemeinsame unmittelbare Aufsichtsbehörde, bei mehreren Aufsichtsbehörden die nächsthöhere gemeinsame Aufsichtsbehörde (§ 20 Abs. 2 und 3 NKomZG).

II. Die gemeinsame kommunale Anstalt

Die kommunale und die gemeinsame kommunale Anstalt sind mit dem Ziel eingeführt worden, die kommunalen Handlungsmöglichkeiten zu erweitern und die Konkurrenzfähigkeit der öffentlichen Rechtsform bei der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen wiederherzustellen. Den Kommunen soll zur Organisation ihrer wirtschaftlichen Betätigung eine Rechtsform zur Verfügung stehen, die eine größere Selbständigkeit bietet als der Regie- und der Eigenbetrieb und die insoweit mit der GmbH vergleichbar ist, aber den Organen der jeweiligen Kommune bessere Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten erhält. Vorbild für die Struktur und Funktionsweise der kommunalen und der gemeinsamen kommunalen Anstalt ist die GmbH.

Im Regelfall wird die gemeinsame kommunale Anstalt durch eine – öffentlich-rechtliche – Vereinbarung zwischen den beteiligten Kommunen errichtet (§ 3 Abs. 1 NKomZG), in deren Rahmen u. a. die Unternehmenssatzung festzulegen ist und weitere Bestimmungen zu treffen sind, wie z. B. die Aufteilung der Anteile am Stammkapital und an Unterstützungsleistungen auf die Träger der Anstalt, die Verteilung der Sitze im Verwaltungsrat auf die Träger und das Verfahren der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung (§ 3 Abs. 3 NKomZG). Die Unternehmenssatzung muss bestimmte Gegenstände regeln, wie z. B. den Namen und den Zweck der Anstalt, die Höhe des Stammkapitals, die Zahl der Sitze im Verwaltungsrat, die Wahl und das Stimmrecht der Beschäftigtenvertreter, weitere Rechtsverhältnisse der Anstalt, das Verfahren zur Änderung der Unternehmenssatzung, die Verteilung des Anstaltsvermögens und des Anstaltspersonals im Falle der Auflösung der Anstalt (§ 3 Abs. 2 und 3 NKomZG i. V. m. §§ 142, 145 Abs. 5 NKomVG) und weitere Gegenstände, die sich aus der Verordnung nach § 147 Abs. 2 NKomVG (Verordnung über kommunale Anstalten – KomAnstVO –) ergeben. Die gemeinsame kommunale Anstalt hat als Organe den Verwaltungsrat, dem regelmäßig die Hauptverwaltungsbeamten der Träger und unter bestimmten Umständen weitere Mitglieder ihrer Vertretungen angehören und dem gesetzlich ausschließliche Zuständigkeiten in bestimmten Angelegenheiten obliegen (§ 3 Abs. 2 und 4 NKomZG i. V. m. § 145 Abs. 3 NKomVG), und den Vorstand, der die Anstalt eigenverantwortlich leitet (§ 3 Abs. 2 NKomZG i. V. m. § 145 Abs. 2 NKomVG). Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bestehen nicht, sondern nur eine Unterstützungspflicht der Träger (§ 3 Abs. 2 NKomZG i. V. m. § 144 NKomVG).

III. Die Zweckvereinbarung

Die Zweckvereinbarung kommt durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Kommunen zustande, in dem einer der Beteiligten einzelne Aufgaben der anderen Beteiligten übernimmt oder für diese durchführt (§ 5 Abs. 1 Satz 1 NKomZG); ebenso können eine kommunale Anstalt, eine gemeinsame kommunale Anstalt oder ein Zweckverband von Kommunen eine Aufgabe übernehmen oder diese für sie durchführen, wenn sie ihnen satzungsmäßig obliegt (§ 5 Abs. 1 Satz 2 NKomZG). In der Vereinbarung ist eine Kostenregelung zu treffen und in dieser sind die Kriterien zu bezeichnen, nach denen die Kosten ermittelt und bemessen werden sollen (§ 5 Abs. 5 NKomZG). Die Zweckvereinbarung muss außerdem die Voraussetzungen und die Folgen einer Auflösung und einer Kündigung durch einen Beteiligten regeln (§ 6 Abs. 2 Satz 1 NKomZG). Zu ihrer Wirksamkeit müssen die beteiligten Kommunen sie wie eine Satzung bekanntmachen (§ 5 Abs. 7 NKomZG). Sind der die Aufgabe übernehmenden kommunalen Körperschaft Rechtsetzungsbefugnisse übertragen worden, kann sie von ihnen nur mit Zustimmung der kommunalen Körperschaften Gebrauch machen, die sie übertragen haben (§ 5 Abs. 4 Satz 3 NKomZG).

IV. Der Zweckverband

Der Zweckverband als Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 8 Abs. 1 Satz 1 NKomZG) mit dem Recht der Selbstverwaltung (Art. 57 Abs. 1 NV) wird durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag errichtet, in dem die Beteiligten eine Verbandsordnung vereinbaren, die für den Zweckverband als Satzung gilt (§ 9 Abs. 1 NKomZG). In der Verbandsordnung ist über gesetzlich vorgegebene Angelegenheiten zu bestimmen (§ 9 Abs. 2 NKomZG), wie die Verbandsmitglieder, die Aufgaben, das Stimmrecht in der Verbandsversammlung, bei dem eine unterschiedliche Aufgabenerfüllung berücksichtigt werden soll (§ 9 Abs. 3 NKomZG), die Grundlagen für die Bemessung der Verbandsumlage, die Voraussetzungen für die Auflösung des Zweckverbandes und seiner Abwicklung sowie der Kündigung durch ein Mitglied und der Auseinandersetzung mit ihm; sie muss auch bestimmen, ob der Verbandsgeschäftsführer haupt- oder ehrenamtlich tätig ist, und seine Stellvertretung regeln (§ 15 Abs. 1 NKomZG). Die Verbandsordnung kann darüber hinaus weitere Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes enthalten (§ 9 Abs. 4 Satz 1 NKomZG). Sie muss es, wenn neben den gesetzlich vorgeschriebenen Organen Verbandsversammlung und Verbandsgeschäftsführer (§ 10 Satz 1 NKomZG) der Verbandsausschuss als weiteres Organ bestehen soll (§ 10 Satz 2 NKomZG) und ihm bestimmte Aufgaben zugewiesen werden (§ 13 Satz 2 NKomZG), wenn der Beitritt und das Ausscheiden aus dem Zweckverband nicht ihre Änderung zur Voraussetzung haben soll (§ 9 Abs. 4 Satz 2 NKomZG) und wenn für die Unterzeichnung verpflichtender Erklärungen die Unterzeichnung durch eine Person genügen soll (§ 15 Abs. 2 Satz 4 NKomZG). Die erstmalige öffentliche Bekanntmachung der Verbandsordnung ist von den Verbandsmitgliedern zu bewirken (§ 9 Abs. 6 NKomZG), die Bekanntmachung ihrer Änderung, für die besondere Modalitäten und Mehrheiten

A · Einf.

vorgesehen werden können (§ 17 Abs. 1 NKomZG), ist Sache des Zweckverbandes (§ 17 Abs. 3 NKomZG).

Die Verbandsversammlung besteht regelmäßig aus den Hauptverwaltungsbeamten der Verbandsmitglieder (§ 11 Abs. 1 NKomZG), jedoch können Verbandsmitglieder, wenn sie mehrere Stimmen haben und die Verbandsordnung das vorsieht, neben dem Hauptverwaltungsbeamten entsprechend viele zusätzliche Vertreter entsenden (§ 11 Abs. 2 NKomZG). Die Stimmen eines Verbandsmitglieds können nur einheitlich abgegeben werden, dabei können sich die zusätzlichen Vertreter eines Verbandsmitglieds untereinander vertreten, d. h. es kann ein Vertreter in Vertretung anderer mehrere Stimmen abgeben (§ 11 Abs. 3 NKomZG). Die Hauptverwaltungsbeamten sind Mitglieder der Verbandsversammlung für die Dauer ihres Amtes, die anderen Vertreter werden für die Dauer der Wahlperiode nach den Grundsätzen über die Besetzung unbesoldeter Stellen gleicher Art berufen und können ausgetauscht oder bei einer Änderung der Stärkeverhältnisse in den Hauptorganen der Verbandsmitglieder abberufen werden (§ 12 Abs. 1 Satz 1 NKomZG). Alle Vertreter eines Verbandsmitglieds unterliegen dem Weisungsrecht von dessen Kollegialorganen (§ 12 Abs. 2 NKomZG).

Die Verbandsversammlung hat einen Bestand ausschließlicher Zuständigkeiten, zu dem u. a. die Änderung der Verbandsordnung, die Auflösung des Zweckverbandes und seine Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft nach den Regelungen des § 17 Abs. 5 NKomZG, die Wahl des Verbandsgeschäftsführers und die Regelung seiner Stellvertretung sowie die Wahl ihres Vorsitzenden gehören; sie entscheidet außerdem in allen Angelegenheiten, für die nach dem NKomVG die Vertretung oder der Hauptausschuss zuständig sind, kann aus diesem Bereich aber bis auf die Rechtsetzung einzelne Angelegenheiten einem anderen Organ zuweisen, also insbesondere dem Verbandsausschuss, wenn er gebildet wird (§ 13 NKomZG).

Das Verfahren der Verbandsversammlung ist unter Berücksichtigung der zweigleisigen Struktur und des Verbandscharakters des Zweckverbandes geregelt. Ihr Vorsitzender, der in der konstituierenden Sitzung aus dem Kreis der Vertreter der kommunalen Verbandsmitglieder gewählt wird (§ 14 Abs. 2 NKomZG), ist der repräsentative Vertreter des Zweckverbandes (§ 14 Abs. 4 NKomZG). Er lädt zu den Sitzungen ein, für die er die Tagesordnung im Benehmen mit dem Verbandsgeschäftsführer aufstellt (§ 14 Abs. 3 NKomZG). Die Verbandsversammlung ist beschlussfähig, wenn die anwesenden Vertreter von Kommunen mehr als die Hälfte der gesamten Stimmzahl der Versammlung erreichen (§ 14 Abs. 1 NKomZG); durch diese Bestimmung soll gewährleistet werden, dass sich die Kommunen bei der Meinungsbildung durchsetzen können.

Rechtsgeschäftlicher Vertreter des Zweckverbandes ist der Geschäftsführer (§ 15 Abs. 2 Satz 1 NKomZG), der, wenn er nach der Verbandsordnung ehrenamtlich tätig ist, aus dem Kreis der Hauptverwaltungsbeamten der kommunalen Verbandsmitglieder gewählt werden soll (§ 15 Abs. 1 Satz 4 NKomZG) und der Verbandsversammlung nicht angehören darf (§ 15 Abs. 3 NKomZG); der als ehrenamtlicher Verbandsgeschäftsführer tätige Hauptverwaltungsbeamte wird in der Verbandsversammlung durch ein Mitglied der Vertretung seiner Kommune ersetzt (§ 11 Abs. 1 Satz 3 NKomZG). Eine bestimmte Amtszeit des Verbandsgeschäftsführers ist gesetzlich nicht vorgegeben. Sie kann

durch die Verbandsordnung festgelegt werden, wobei aber bei einer Hauptamtlichkeit der Tätigkeit die Einrichtung eines Beamtenverhältnisses auf Zeit nur dann möglich ist, wenn der Dienstposten mindestens in die Besoldungsgruppe A 16 einzustufen ist (§ 15 Abs. 1 Satz 3 NKomZG). Erklärungen, durch die der Zweckverband verpflichtet werden soll, bedürfen, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt, der Unterzeichnung durch den Verbandsgeschäftsführer und den Vorsitzenden der Verbandsversammlung oder einer anderen von der Verbandsversammlung bestimmten Person, jedoch kann die Verbandsordnung bestimmen, dass die Unterzeichnung durch eine Person genügt (§ 15 Abs. 2 Sätze 3 und 4 NKomZG). Da diese Bestimmung die Regelung einer Gesamtvertretung darstellt mit der Folge, dass verpflichtende Erklärungen unwirksam sind, wenn sie nur von einer Person unterzeichnet sind, ohne dass die andere dazu schriftlich vorher ermächtigt oder nachher zugestimmt hat, vereinfacht sich das Verfahren, wenn in der Verbandsordnung bestimmt ist, dass die Unterschrift des Verbandsgeschäftsführers ausreicht.

Ist neben den beiden gesetzlich vorgeschriebenen Organen in der Verbandsordnung der Verbandsausschuss als weiteres Organ vorgesehen, dann sind zugleich seine Rechtsstellung, seine Zusammensetzung und seine Aufgaben zu regeln (§ 10 Satz 2 NKomZG). Die Rechtsstellung als Organ ist gesetzlich vorgegeben, sodass dem Verbandsausschuss Entscheidungszuständigkeiten zugewiesen werden müssen, was allerdings nicht pauschal etwa nach dem Vorbild der sog. Lückenzuständigkeit des Hauptausschusses (§ 76 Abs. 2 Satz 1 NKomVG) möglich ist, weil die Zuständigkeiten, die nach dem NKomVG solche des Hauptausschusses sind, der Verbandsversammlung übertragen sind (§ 13 Satz 1 Nr. 6 NKomZG), von denen durch die Verbandsordnung einzelne einem anderen Organ zugewiesen werden können. Die Bildung des Verbandsausschusses kann nach dem Vorbild des Hauptausschusses der Verbandsversammlung mit Mitgliedern aus ihrer Mitte überlassen werden, sie kann aber auch den Verbandsmitgliedern im Hinblick darauf vorbehalten werden, dass der Verbandsausschuss Aufgaben anstelle der Verbandsversammlung erfüllt, deren Mitglieder dem Weisungsrecht des Verbandsmitgliedes unterliegen, das sie vertreten. In jedem Fall wird in der Verbandsordnung die Weisungsunterworfenheit auch der Mitglieder des Verbandsausschusses bestimmt werden müssen, weil diese bei den Mitgliedern der Verbandsversammlung nicht disponibel ist (§ 12 Abs. 2 NKomZG) und nicht dadurch unterlaufen werden darf, dass Aufgaben der Verbandsversammlung in möglicherweise großem Umfang auf einen mit weisungsfreien Mitgliedern besetzten Verbandsausschuss verlagert werden. Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, gelten für Zweckverbände die Vorschriften des NKomVG entsprechend (§ 18 Abs. 1 NKomZG). Das betrifft vor allem die Regelung der Zuständigkeiten der beiden gesetzlich vorgeschriebenen Organe (§ 58 Abs. 4, § 85 Abs. 1, 3 und 4, § 88, § 89 NKomVG) und die Verfahrensvorschriften der Kollegialorgane (§§ 59 Abs. 2, 61 Abs. 2 und 3, 62 bis 64 und 66 bis 72, 78 NKomVG), die Vorschriften über die Rechtsstellung der Mitglieder der Verbandsversammlung (§§ 54 Abs. 2 bis 4, 55, 56, 57 NKomVG) und des Verbandsgeschäftsführers gegenüber der Verbandsversammlung und dem Verbandsausschuss (§ 87 NKomVG). Entsprechende Anwendung finden auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung die Vorschriften des für die Kommunen geltenden Rechts (§ 16 Abs. 2 NKomZG).

A · Einf.

V. Anpassung an das neue Recht

Bestehende Zweckvereinbarungen und Satzungen von Zweckverbänden waren auch nach Inkrafttreten des Gesetzes von 2004 wirksam geblieben (§ 21 Abs. 1 Satz 1 NKomZG) mit einer Frist zur Anpassung an die neue Rechtslage von zwei Jahren, d. h. bis zum 9. März 2006. Zur Anpassung war regelmäßig die Änderung der bestehenden Verbandssatzung erforderlich gewesen, die die Verbandsversammlung vorzunehmen hatte (§ 13 Satz 1 Nr. 1 NKomZG), wenn nicht in der noch wirksamen Satzung (§ 21 Abs. 1 Satz 1 NKomZG) etwas anderes geregelt ist. Bei der Anpassung konnte bestimmt werden, dass die Kollegialorgane von Zweckverbänden in ihrer bisherigen Zusammensetzung, Besetzung und Aufgabenstellung bis zur Bildung der neuen Organe nach der am 1. November 2006 beginnenden neuen Wahlperiode fortgeführt werden (§ 21 Abs. 1 Satz 2 NKomZG).

Zweckvereinbarungen, die nicht dem NKomZG unterfallen, insbesondere weil sie nicht die Übertragung einer Aufgabe, sondern nur die Mitbenutzung einer Einrichtung zum Gegenstand haben, gelten, wenn die Beteiligten nichts anderes vereinbaren, fort und unterliegen bezüglich ihrer Änderung und Beendigung der Genehmigung nach dem bisherigen Recht (§ 21 Abs. 2 NKomZG).

Zweckvereinbarungen, Verbandsordnungen und Unternehmenssatzungen von gemeinsamen kommunalen Anstalten, die vor dem Gesetz vom Mai 2009 die Übertragung einer Aufgabe zum Gegenstand haben, für die heute nur die Beauftragung mit ihrer Durchführung als möglich angesehen wird, sind nicht deshalb als unwirksam zu behandeln (§ 21 Abs. 3 NKomZG).

B Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) – Gesetzestext

in der Fassung vom 21. Dezember 2011 (Nds. GVBl. S. 493), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. Oktober 2016 (Nds. GVBl. S. 226)

Inhaltsübersicht

Erster Teil: Allgemeine Grundlagen

- § 1 Formen kommunaler Zusammenarbeit
- § 2 Grundsätze kommunaler Zusammenarbeit

Zweiter Teil: Gemeinsame kommunale Anstalt

- § 3 Errichtung und Grundlagen gemeinsamer kommunaler Anstalten
- § 4 Anzeige, Bekanntmachungen

Dritter Teil: Zweckvereinbarung

- § 5 Inhalt und Zustandekommen der Zweckvereinbarung
- § 6 Änderung, Auflösung und Kündigung der Zweckvereinbarung

Vierter Teil: Zweckverband

- § 7 Voraussetzungen, Verbandsmitglieder
- § 8 Rechtsstellung
- § 9 Errichtung, Verbandsordnung
- § 10 Organe
- § 11 Zusammensetzung der Verbandsversammlung
- § 12 Rechtsstellung der Mitglieder der Verbandsversammlung
- § 13 Aufgaben der Verbandsversammlung
- § 14 Sitzungen der Verbandsversammlung, Vorsitz in der Verbandsversammlung
- § 15 Verbandsgeschäftsführung
- § 16 Haushalts- und Wirtschaftsführung
- § 17 Änderung der Verbandsordnung, Auflösung und Umwandlung des Zweckverbandes, Bekanntmachungen
- § 18 Geltung von Vorschriften
- § 19 Bezirksverband Oldenburg

Fünfter Teil: Aufsicht; Übergangs- und Schlussvorschriften

- § 20 Durchführung der Aufsicht
- § 21 Übergangsregelungen
- § 22 – aufgehoben –
- § 23 – aufgehoben –
- § 24 – aufgehoben –
- § 25 – aufgehoben –
- § 26 Inkrafttreten

Erster Teil: Allgemeine Grundlagen

§ 1 Formen kommunaler Zusammenarbeit

(1) ¹Zur gemeinsamen Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben können Kommunen

1. ein gemeinsames Unternehmen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (gemeinsame kommunale Anstalt) errichten,
2. sich an einer gemeinsamen kommunalen Anstalt als weitere Träger beteiligen,
3. eine Zweckvereinbarung abschließen,
4. einen Zweckverband errichten und
5. sich an einem Zweckverband als weiteres Verbandsmitglied beteiligen.

²Soweit die Zusammenarbeit nach Satz 1 ausschließlich dazu dienen soll, Aufgaben des eigenen Wirkungskreises sämtlicher Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde gemeinsam zu erfüllen, geht § 98 Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) der Zusammenarbeit nach Satz 1 vor.

(2) Besondere Rechtsvorschriften über die gemeinsame Aufgabenerfüllung und über eine die Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit sowie die Befugnis zur privatrechtlich ausgestalteten gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben bleiben unberührt.

(3) ¹Rechtshandlungen, die aus Anlass des Abschlusses einer Vereinbarung über eine gemeinsame kommunale Anstalt oder einer Zweckvereinbarung oder aus Anlass der Errichtung eines Zweckverbandes oder der Änderung oder Auflösung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt, einer Zweckvereinbarung oder eines Zweckverbandes vorgenommen werden, sind frei von öffentlichen Abgaben, die auf Landesrecht beruhen. ²Für Eintragungen in das Grundbuch und die sonstigen gerichtlichen Handlungen aus einem Anlass nach Satz 1 werden keine Gebühren und Auslagen erhoben.

§ 2 Grundsätze kommunaler Zusammenarbeit

(1) ¹Im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit nach diesem Gesetz können Kommunen

1. öffentliche Aufgaben auf eine gemeinsame kommunale Anstalt, eine kommunale Anstalt, eine andere Kommune oder einen Zweckverband übertragen oder
2. eine gemeinsame kommunale Anstalt, eine kommunale Anstalt, eine andere Kommune oder einen Zweckverband mit der Durchführung von öffentlichen Aufgaben unter Beachtung der vergaberechtlichen Vorschriften beauftragen.

²Die Zusammenarbeit kann sich auf sachlich und örtlich begrenzte Teile der Aufgaben beschränken.

(2) ¹Eine Aufgabe kann nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 auf eine andere Kommune nur übertragen werden, wenn sie den an dieser Zusammenarbeit Beteiligten obliegt.

²Die Übertragung einer Aufgabe nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 auf eine kommunale Anstalt oder einen Zweckverband ist nur zulässig, wenn sie entweder den an der gemeinsamen kommunalen Anstalt oder dem Zweckverband beteiligten Kommunen oder der gemeinsamen kommunalen Anstalt oder dem Zweckverband obliegt.

(3) Mit der Übertragung einer Aufgabe nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 gehen alle mit der Erfüllung der Aufgabe verbundenen Rechte und Pflichten einschließlich der Befugnis, für die betreffende Aufgabe Satzungen und Verordnungen zu erlassen, über, soweit § 5 Abs. 4 und § 3 Abs. 2 in Verbindung mit § 143 Abs. 1 Satz 3 NKomVG nichts Abweichendes bestimmen; § 9 Abs. 3 bleibt unberührt.