

Robert Thiele

Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit

3., überarbeitete Auflage

Kohlhammer Deutscher GemeindeVerlag

Kohlhammer

Kommunale Schriften für Niedersachsen

Herausgegeben vom

Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund

Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit

Kommentar

von

Robert Thiele
Ministerialdirigent a. D., ehemals Kommunalabteilung
des Niedersächsischen Innenministeriums

3., überarbeitete Auflage 2018

Verlag W. Kohlhammer

3. Auflage 2018

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-555-01938-3

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-555-01939-0

epub: ISBN 978-3-555-01941-3

mobi: ISBN 978-3-555-01942-0

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort zur dritten Auflage

Durch Bekanntmachung vom 21.12.2011 (GVBl. S. 494) ist das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) vom 19.2.2004 (GVBl. S. 63), das der ersten Auflage zugrunde gelegen hat, neu bekannt gemacht worden. Grund dafür war eine ganze Reihe von Änderungen des ursprünglichen Gesetzes, die zwar überwiegend redaktionelle Bedeutung hatten, die Handhabbarkeit des Gesetzes jedoch beträchtlich erschwerten, zumal auch das Kommunalverfassungsrecht, auf das vielfältig verwiesen wird (insbesondere §§ 3, 12, 18 und 20), durch das ab 1.11.2011 geltende Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) verändert worden ist. Da auch die Systematik des Gesetzes, insbesondere durch die Änderung der Grundsätze kommunaler Zusammenarbeit (§ 2) verändert worden ist, ist als Folge der Neubekanntmachung die Überarbeitung der Kommentierung geboten, um Zweifel an ihrer Verlässlichkeit zu vermeiden. Die Änderungen betreffen Folgendes: Zunächst sind durch Gesetz vom 5.11.2004 (GVBl. S. 394) bei der Aufsicht die Konsequenzen aus der Auflösung der Bezirksregierungen zu ziehen gewesen. Sodann sind durch Gesetze vom 16.12.2004 (GVBl. S. 634 und 638) im Rahmen der allgemeinen Regelung über die Zulassung der elektronischen Form diese auch bei rechtsgeschäftlichen Erklärungen der Verbandsgeschäftsführung zugelassen und redaktionelle Anpassungen an die Neuregelung der überörtlichen Kommunalprüfung durch Errichtung einer Kommunalprüfungsanstalt vorgenommen worden. Durch Gesetz vom 22.4.2005 (GVBl. S. 110) ist die Berufung des hauptamtlichen Verbandsgeschäftsführers in das Beamtenverhältnis auf Zeit ermöglicht worden. Nur redaktionelle Bedeutung hatten die beiden Novellen vom 15.11.2005 (GVBl. S. 342 und 352) als Folge der Einführung der doppischen Haushaltsführung bei den Kommunen und des abermaligen Übergangs vom Höchstzahlenverfahren nach dHondt auf das Verfahren nach Hare-Niemeyer bei der Ausschussbesetzung. Ebenfalls nur redaktionell sind die durch die Gesetze vom 18.5.2006 (GVBl. S. 203) und vom 25.3.2009 (GVBl. S. 72) vorgenommenen terminologischen Anpassungen (Gleichstellungs- statt Frauenbeauftragte, Beamtenstatus- statt Niedersächsisches Beamtengesetz). Durch das Gesetz vom 13.5.2009 (GVBl. S. 191) ist zu der bis dahin im Gesetz allein vorgesehenen Zusammenarbeit durch Delegation von Aufgaben die Möglichkeit hinzutreten, Tätigkeiten mandatsweise gemeinsam zu erledigen, ohne die Aufgabenverantwortung zu übertragen; das dient vor allem der Eröffnung von Zusammenarbeit in den Formen des Gesetzes in verwaltungsinternen Angelegenheiten, die wie die Datenverarbeitung, das Gebäudemanagement oder Bauhofleistungen nicht als übertragbare Aufgaben angesehen werden. Während die Übertragung einer Aufgabe auf eine andere Körperschaft wie bisher voraussetzt, dass dieser diese Aufgabe obliegt, besteht bei der mandatsweisen Beauftragung diese Voraussetzung bei Kommunen nicht, sodass die Möglichkeiten einer vertikalen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Landkreisen erweitert werden. Schließlich ist durch Gesetz vom 13.10.2011 (GVBl. S. 353) die Anpassung an

Vorwort

das NKomVG vorgenommen worden, die im Wesentlichen redaktioneller Natur ist.

Die Neubekanntmachung ist Grundlage der zweiten Auflage gewesen. Inzwischen sind nicht nur das NKomZG durch das Gesetz vom 26.10.2016 (GVBl. S. 226), sondern auch das NKomVG, auf das in vielfältiger Weise Bezug genommen wird, wiederholt geändert worden; zudem ist die Verordnung über die Führung und Verwaltung kommunaler Anstalten (vom 18.10.2013, Nds. GVBl. S. 244), die auch für die gemeinsamen kommunalen Anstalten gilt (§ 3 Abs. 2 NKomZG), mit Änderungen gegenüber dem in der letzten Auflage berücksichtigten Inhalt ihres Entwurfs erlassen worden. Die Änderungen des NKomZG betreffen die Klarstellung der Rechtsnatur der Unternehmenssatzung gemeinsamer kommunaler Anstalten mit Auswirkungen auf ihre Änderung sowie ihre Verkündung, die Rechtsstellung der Mitglieder des Verwaltungsrates der gemeinsamen kommunalen Anstalt und der Verbandsversammlung des Zweckverbandes sowie Klarstellungen bei der Rechtsstellung der Verbandsgeschäftsführung. Alle Veränderungen und die neuere Rechtsprechung sind in der Neuauflage berücksichtigt. Auch sie verfolgt das Ziel, möglichst praxisnah Hilfestellung bei der Anwendung des Gesetzes zu bieten.

Hannover, April 2018
Robert Thiele

Vorwort

zur ersten Auflage

Am 10. März 2004 ist das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) in Kraft getreten und hat das Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939 (zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Unternehmensrechts v. 27.1.2003, Nds. GVBl. S. 36) abgelöst, das, 1948 von den Strukturen des sog. Führerprinzips befreit, als Landesgesetz in Niedersachsen fortgegolten hat (Nds. GVBl. Sb. II S. 109), wie das auch in § 140 der Niedersächsischen Gemeindeordnung festgehalten war, der durch § 22 Nr. 3 NKomZG gestrichen worden ist. Die Vorarbeiten zu diesem Gesetz waren schon bald nach dem Abschluss der Gemeinde- und Kreisgebietsreformen Ende der siebziger Jahre aufgenommen, aber immer wieder infolge anderer Vordringlichkeiten, zuletzt wegen der Umstellung der kommunalen Führungsstruktur von der Zwei- auf die Eingleisigkeit zurückgestellt worden. Das fiel auch deshalb umso leichter, als das alte Zweckverbandsgesetz trotz seiner ursprünglich wenig selbstverwaltungsfreundlichen Wurzeln in der täglichen Praxis ohne größere Probleme handhabbar war.

Das neue Recht der kommunalen Zusammenarbeit enthält keine völlig neuen Instrumente der Kooperation, sondern übernimmt die beiden herkömmlichen Formen gemeinsamer Aufgabenerfüllung, die Zweckvereinbarung und den Zweckverband, und die mit dem Gesetz zur Änderung des kommunalen Unternehmensrechts geschaffene Möglichkeit der kommunalen Zusammenarbeit in einer gemeinsamen kommunalen Anstalt. Es ist dadurch gekennzeichnet, dass die Kommunen diese Instrumente weitestgehend ohne staatliche Beteiligung zu nutzen berechtigt sind, um die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit ihrer Aufgabenerfüllung zu steigern. Genehmigungsvorbehalte bestehen nur bei der Zusammenarbeit in Angelegenheiten des übertragenden Wirkungskreises und bei Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises. Die Möglichkeiten der Kooperation sind erweitert worden, z. B. dadurch, dass ein Zweckverband weitere Aufgaben nur von einzelnen seiner Mitglieder übernehmen und dass die Kooperation für einzelne Beteiligte befristet und sachlich und örtlich beschränkt sein kann. Das neue Recht verzichtet darauf, allgemein die Möglichkeit der Verpflichtung zur Kooperation vorzusehen, und enthält auch keinen aufgabenbezogenen Ausschluss kommunaler Zusammenarbeit, sondern überlässt entsprechende Regelungen insoweit dem jeweiligen Fachgesetz. Eingeschränkt ist unter bestimmten Voraussetzungen allerdings der Kreis der Beteiligten einer Kooperation.

Dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit unterfallen nur Kooperationen, bei denen die betreffende Aufgabe auf den erfüllenden Beteiligten oder den Zweckverband mit befreiender Wirkung für die bisherigen Aufgabenträger übergeht, nicht dagegen andere öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die die Erfüllung einer Aufgabe ohne deren Übergang zum Gegenstand haben.

Die Beibehaltung der zweigleisigen Verfassung des Zweckverbandes mit dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung als repräsentativem und dem Ver-

Vorwort

bandsgeschäftsführer als rechtsgeschäftlichem Vertreter des Zweckverbandes lässt eine pauschale Verweisung auf die entsprechenden Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung nicht mehr zu, sondern erfordert eine ganze Reihe selbständiger Bestimmungen.

Bestehende Zweckvereinbarungen und Satzungen von Zweckverbänden bleiben zunächst wirksam, sind aber innerhalb von zwei Jahren an das neue Recht anzupassen; dabei kann bestimmt werden, dass vorhandene Kollegialorgane von Zweckverbänden bis zu ihrer Neubesetzung nach der Kommunalwahl 2006 bestehen bleiben.

Die vorliegenden Erläuterungen wollen über das neue Recht informieren und Hilfestellung geben bei der Vereinbarung von kommunaler Zusammenarbeit und der Anpassung der bestehenden Formen an das neue Recht. Dabei wird im Interesse der besseren Lesbarkeit der Texte darauf verzichtet, Funktionsträger neben der männlichen auch in der weiblichen Form zu bezeichnen.

Hannover, Oktober 2004
Robert Thiele

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	X
A Einführung	1
B Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) – Gesetzestext	9
C Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) – Erläuterungen	23
Erster Teil: Allgemeine Grundlagen	23
§ 1 Formen kommunaler Zusammenarbeit	23
§ 2 Grundsätze kommunaler Zusammenarbeit	26
Zweiter Teil: Gemeinsame kommunale Anstalt	33
§ 3 Errichtung und Grundlagen gemeinsamer kommunaler Anstalten	33
§ 4 Anzeige, Bekanntmachungen	43
Dritter Teil: Zweckvereinbarung	45
§ 5 Inhalt und Zustandekommen der Zweckvereinbarung	45
§ 6 Änderung, Auflösung und Kündigung der Zweckvereinbarung	50
Vierter Teil: Zweckverband	52
§ 7 Voraussetzungen, Verbandsmitglieder	52
§ 8 Rechtsstellung	56
§ 9 Errichtung, Verbandsordnung	58
§ 10 Organe	65
§ 11 Zusammensetzung der Verbandsversammlung	68
§ 12 Rechtsstellung der Mitglieder der Verbandsversammlung	74
§ 13 Aufgaben der Verbandsversammlung	80
§ 14 Sitzungen der Verbandsversammlung, Vorsitz in der Verbandsversammlung	82
§ 15 Verbandsgeschäftsführung	87
§ 16 Haushalts- und Wirtschaftsführung	95
§ 17 Änderung der Verbandsordnung, Auflösung und Umwandlung des Zweckverbandes, Bekanntmachungen	96
§ 18 Geltung von Vorschriften	100
§ 19 Bezirksverband Oldenburg	102
Fünfter Teil: Aufsicht; Übergangs- und Schlussvorschriften	103
§ 20 Durchführung der Aufsicht	103
§ 21 Übergangsregelungen	105
Stichwortverzeichnis	107

Abkürzungsverzeichnis

A

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
Art.	Artikel

B

BauGB	Baugesetzbuch
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Beschl.	Beschluss
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

D

DRK	Deutsches Rotes Kreuz
Drs.	Drucksache des Nieders. Landtages
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

E

EigBetrVO	Eigenbetriebsverordnung
Erl.	Erläuterung

F

ff	folgende
gem.	gemäß

G

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

H

HGB	Handelsgesetzbuch
-----	-------------------

I

i. d. F.	in der Fassung
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit

K

KAG	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

X

Abkürzungsverzeichnis

KomAnstVO	Verordnung über die Führung und Verwaltung kommunaler Anstalten
KommP N	Kommunalpraxis Ausgabe Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen
M	
MBL.	(Nieders.) Ministerialblatt
N	
NAbfG	Nieders. Abfallgesetz
NBeamtVG	Nieders. Beamtenversorgungsgesetz
NBesG	Nieders. Besoldungsgesetz
NBG	Nieders. Beamtengesetz
Nds. GVBl.	Nieders. Gesetz- und Verordnungsblatt
Nds. OVG	Nieders. Oberverwaltungsgericht Lüneburg
NGO	Nieders. Gemeindeordnung
NJG	Nieders. Justizgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKAG	Nieders. Kommunalabgabengesetz
NKatSG	Nieders. Katastrophenschutzgesetz
NKBesVO	Nieders. Kommunalbesoldungsverordnung
NKomZG	Nieders. Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
NLO	Nieders. Landkreisordnung
NNVO	Nieders. Nebentätigkeitsverordnung
NPersVG	Nieders. Personalvertretungsgesetz
NROG	Nieders. Raumordnungsgesetz
NSchG	Nieders. Schulgesetz
NSpG	Sparkassengesetz für das Land Niedersachsen
NST-N	Niedersächsischer Städtetag – Nachrichten
NStrG	Nieders. Straßengesetz
NV	Nieders. Verfassung
NVwKostG	Nieders. Verwaltungskostengesetz
NVwVG	Nieders. Verwaltungsvollstreckungsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ- Rechtsprechungs-Report
NWG	Nieders. Wassergesetz
O	
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
R	
RdErl.	Runderlass
Rn	Randnummer (in der Kommentierung)
R&R	Rathaus und Recht, Beratungspraxis für Kommunen, herausgegeben vom Nieders. Städte- und Gemeindebund
S	
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte(r, s)
U	
u. a.	unter anderem
UmwG	Umwandlungsgesetz
Urt.	Urteil

Abkürzungsverzeichnis

V	
v.	vom
VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung
VV zum NBG	Verwaltungsvorschriften zum Nieders. Beamtengesetz, Gem. RdErl. v. 25.11.1992, MBl. 1993 S. 93
VwRR N	Verwaltungsrechtsreport- Beilage zur KommP N
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
Z	
z. B.	zum Beispiel
ZwVG	Zweckverbandsgesetz