

Begründung zum Kirchengesetz über kirchliche Zweckvereinbarungen und kirchliche Zweckverbände (Kirchliches Zweckverbandsgesetz – KZVG)

I. Allgemeines

Das Zweckverbandsgesetz stellt einen weiteren Baustein zur Rechtsvereinheitlichung innerhalb der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland dar. In beiden Teilkirchen gibt es bereits Zweckverbandsgesetze. Das Zweckverbandsgesetz der ELKTh ist ganz ähnlich aufgebaut wie das vorliegende Gesetz, es regelt sowohl die Zweckvereinbarung als auch den Zweckverband. Das Zweckverbandsgesetz der EKKPS regelt dagegen nur den Zweckverband, hier aber ausführlicher, als das Thüringer Gesetz dies tut.

Das vorliegende Zweckverbandsgesetz nimmt in seinem Abschnitt II die Regelungen des Thüringer Gesetzes auf, folgt dann aber in seinem Abschnitt III stärker den detaillierteren Regelungen des Zweckverbandsgesetzes der EKKPS.

Nicht jede kirchliche Körperschaft wird in Zukunft alle Aufgaben, die ihr obliegen, allein erfüllen können. Neben den Möglichkeiten des Zusammenschlusses von Kirchengemeinden und Kirchenkreisen und der Bildung von Kirchengemeindeverbänden soll dieses Gesetz weitere Möglichkeiten eröffnen, Aufgaben in größeren Zusammenhängen gemeinsam wahrzunehmen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Abschnitt I: Allgemeine Vorschriften

Zu § 1:

Die Vorschrift entspricht § 1 Zweckverbandsgesetz ELKTh. Sie eröffnet den kirchlichen Körperschaften die grundsätzliche Möglichkeit, zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben und zur Unterhaltung gemeinsamer Einrichtungen kirchliche Zweckvereinbarungen zu schließen und kirchliche Zweckverbände zu bilden.

Zu Abschnitt II: Kirchliche Zweckvereinbarungen

Zu § 2:

Absatz 1 stellt fest, dass es sich bei einer kirchlichen Zweckvereinbarung um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag handelt.

Absatz 2 zeigt die verschiedenen Möglichkeiten der Kooperation durch Zweckvereinbarung auf: die Übertragung von Aufgaben einer kirchlichen Körperschaft auf eine andere kirchliche Körperschaft, die Gestattung der Nutzung einer von einer kirchlichen Körperschaft betriebenen Einrichtung durch andere kirchliche Körperschaften und die Erbringung von Leistungen einer kirchlichen Körperschaft für andere kirchliche Körperschaften.

Für den Fall, dass Aufgaben zur Wahrnehmung übertragen werden, wird klargestellt, dass zwar im Innenverhältnis zwischen den Vertragspartnern der Zweckvereinbarung derjenige Vertragspartner, der

die Aufgabe übernommen hat, verpflichtet ist, diese auch zu erfüllen, im Außenverhältnis zu Dritten jedoch die Körperschaft, die die eigentlich ihr obliegende Aufgabe übertragen hat, weiterhin für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung verantwortlich bleibt.

Die Vorschrift entspricht § 2 Zweckverbandsgesetz ELKTh.

Zu § 3:

Diese Vorschrift bestimmt den Mindestinhalt einer Zweckvereinbarung. Neben den Mitwirkungsrechten und den Absprachen zum Kostenersatz ist hier insbesondere auf die Regelungen zur Haftung und Gewährleistung sowie zur finanziellen Auseinandersetzung im Fall des Ausscheidens eines Vertragspartners hinzuweisen. Diese Fragen können nicht erst dann geklärt werden, wenn der Fall der Haftung oder des Ausscheidens eintritt. Die noch zu erlassende Musterzweckvereinbarung wird Hilfestellungen zur Ausfüllung dieser Vorschrift geben.

Die Absätze 1 und 2 entsprechen dem § 3 des Zweckverbandsgesetzes ELKTh.

Zu § 4:

Das Genehmigungserfordernis dient der Prüfung der Zweckvereinbarung im Rahmen der Rechtsaufsicht. Gegenstand der Prüfung ist insbesondere, ob die Zweckvereinbarung die Interessen beteiligter Vertragspartner ausgewogen berücksichtigt und ob die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung aufgrund dieser Zweckvereinbarung gesichert erscheint.

Die Vorschrift entspricht § 4 Zweckverbandsgesetz ELKTh.

Zu § 5:

Die relativ lange Kündigungsfrist des Absatzes 1 soll den Beteiligten Planungssicherheit geben. Die Körperschaft, die die Aufgaben für andere übernimmt, muss sich in ihrer Planung, insbesondere bei der Einstellung von Mitarbeitern und bei der Aufstellung des Haushaltsplanes, auf den Aufgabenzuwachs einrichten. Aber auch diejenige Körperschaft, die Aufgaben auf eine andere Körperschaft überträgt, muss ihre Planung darauf ausrichten, dass sie für längere Zeit von der Aufgabenerfüllung befreit ist. Eine ordentliche Kündigung ohne Vorliegen eines wichtigen Grundes soll daher berücksichtigen, dass die Umstellung auf die Rückgabe beziehungsweise die Rückübernahme der Aufgaben einen ausreichenden Planungsvorlauf braucht.

Absatz 2 regelt in Ausnahme von Absatz 1 den Fall der außerordentlichen Kündigung, der gegeben ist, wenn für die Kündigung ein wichtiger Grund vorliegt. Hier kann die Kündigungsfrist mit Genehmigung des Landeskirchenamtes verkürzt werden. Satz 2 benennt ausdrücklich Strukturveränderungen als wichtigen Grund. Voraussetzung ist allerdings, dass aufgrund der Strukturveränderung ein Festhalten an der Zweckvereinbarung nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Ein anderer wichtiger Grund für eine außerordentliche Kündigung kann aber zum Beispiel auch dann gegeben sein, wenn einer der Vertragspartner seine vertraglichen Pflichten in grober Weise oder wiederholt verletzt.

Absatz 3 benennt die Folgen der Kündigung. Grundsätzlich soll die Kündigung eines Vertragspartners nicht zur Aufhebung der Zweckvereinbarung führen. Anders ist es, wenn die verbleibenden Vertragspartner die Kündigung durch einen Vertragspartner zum Anlass nehmen, einvernehmlich die Aufhebung der Zweckvereinbarung zu beschließen. Dass die Kündigung natürlich auch dann zur Aufhebung der Zweckvereinbarung führt, wenn derjenige, der die Wahrnehmung der Aufgaben für die anderen Vertragspartner übernommen hat, kündigt, ist selbstverständlich. Gleiches gilt natürlich auch für den Fall, dass die Zweckvereinbarung nur zwei Vertragspartner hat.

Außerhalb der Kündigungsmöglichkeit können die Vertragspartner nach Absatz 4 jederzeit einvernehmlich die Aufhebung der Zweckvereinbarung beschließen. Hier muss keine Frist bestimmt werden, weil die Bestimmung einer Frist für die Aufhebung in diesem Fall Gegenstand der Vereinbarung der Vertragspartner ist.

Nach Absatz 5 bedürfen die Kündigung und die Aufhebung der Zweckvereinbarung ebenso wie der Abschluss der Zweckvereinbarung der Genehmigung im Rahmen der Rechtsaufsicht.

Zu Abschnitt III: Kirchliche Zweckverbände

Zu § 6:

Absatz 1 Satz 1 stellt fest, dass durch die Errichtung eines kirchlichen Zweckverbands eine neue kirchliche Körperschaft des öffentlichen Rechts entsteht. Eine gesonderte staatliche Genehmigung ist wegen Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 137 WRV nicht erforderlich. Jedoch ist die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft nach den Staat-Kirche-Verträgen dem jeweils zuständigen Ministerium anzuzeigen.

Satz 2 bestimmt, dass im Falle, dass ein Kirchenkreis an der Errichtung des Zweckverbands beteiligt ist, die Kreissynode über die Errichtung des Zweckverbands beschließt. Anders als bei Kirchengemeinden und Kirchengemeindeverbänden, die nur ein Organ – den Gemeindegemeinderat – haben, ist diese Festlegung hier erforderlich, damit klar ist, dass ein Beschluss des Kreiskirchenrates nicht ausreichend ist.

Die Vorschrift entspricht § 5 Zweckverbandsgesetz ELKTh.

Zu § 7:

Absatz 1 benennt die Verbandssatzung als zwingend zu setzendes Recht des Zweckverbands. Auch die Verbandssatzung muss, wenn ein Kirchenkreis beteiligt ist, von der Kreissynode bestätigt werden.

Absatz 2 regelt die Mindestinhalte der Verbandssatzung. Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 3 Abs. 2 Zweckverbandsgesetz EKKPS. Die Nummern 7 und 8 sind neu, folgen aber den entsprechenden Regelungen für die Zweckvereinbarung.

Zu Absatz 3 vgl. oben zu § 4.

Absatz 4 stellt klar, dass die Bekanntmachung der Satzung konstitutiv für die Entstehung des Zweckverbands ist.

Zu § 8:

Absatz 1 benennt als Organe des Zweckverbands die Verbandsversammlung und den Verbandsvorstand.

Absatz 2 gestattet, bei einem Zweckverband von fünf oder weniger Mitgliedern abweichend von Absatz 1 auf die Bildung einer Verbandsversammlung zu verzichten. In diesem Fall muss der Verbandsvorstand zugleich die Rechte und Pflichten der Verbandsversammlung wahrnehmen. Es bleibt der Entscheidung der beteiligten Körperschaften vorbehalten, ob von dieser Bestimmung Gebrauch gemacht werden soll.

Absatz 3 koppelt die Amtsperioden der Verbandsversammlung und des Verbandsvorstands an die Amtsperioden der Gemeindegemeinderäte beziehungsweise Kreissynoden.

Die Vorschrift entspricht § 5 Zweckverbandsgesetz EKKPS.

Zu § 9:

Nach Absatz 1 muss jedes Verbandsmitglied mit mindestens einer Person in der Verbandsversammlung vertreten sein. Darüber hinaus bleibt es der Gestaltungsfreiheit der Beteiligten überlassen, wie viel Vertreter die Satzung jeweils vorsieht.

Die Bestimmung von Stellvertretern nach Absatz 2 soll die Handlungsfähigkeit der Verbandsversammlung sicherstellen.

Die Absätze 3 und 4 regeln Mindestanforderungen zu Vorsitz und Arbeitsweise der Verbandsversammlung. Absatz 5 verweist bezüglich der Arbeitsweise im Übrigen auf die Bestimmungen über die Arbeitsweise der Gemeindegemeinderäte und ist insoweit Auffangvorschrift.

Die Vorschrift entspricht § 6 Zweckverbandsgesetz EKKPS.

Zu § 10:

Absatz 1 benennt die wichtigsten Kompetenzen der Verbandsversammlung und entspricht insoweit § 7 Abs. 1 Zweckverbandsgesetz EKKPS.

Zur Sicherung der Rechte der Mitgliedskörperschaften bedürfen Beschlüsse über die Aufnahme neuer Mitglieder, über Änderungen der Satzung und über die Auflösung des Zweckverbands der Mehrheit der satzungsmäßigen Mitglieder der Verbandsversammlung; die Satzung kann nach § 15 noch höhere Abstimmungsmehrheiten vorsehen. Darüber hinaus kann die Verbandsversammlung nach § 15 vorsehen, dass solche Beschlüsse der Zustimmung bestimmter oder aller Verbandsmitglieder bedürfen, wobei jeweils auch zu bestimmen ist, ob beim Kirchenkreis die Zustimmung der Kreissynode erforderlich ist oder die Zustimmung durch den Kreiskirchenrat ausreichend ist. Mit dieser Vorschrift sollen die Rechte der hinter dem Zweckverband stehenden Körperschaften gestärkt werden.

Absatz 2 entspricht § 7 Abs. 2 Zweckverbandsgesetz EKKPS.

Zu § 11:

Die Absätze 1 und 2 überlassen die Zahl der Mitglieder und die Zusammensetzung des Vorstandes weitgehend der Verbandssatzung. Allerdings soll für den Fall, dass die Verbandssatzung gemäß § 8 Abs. 2 bestimmt, dass nur ein Vorstand gebildet wird, jedes Verbandsmitglied mindestens eine Person in den Vorstand entsenden.

Zu § 12:

Nach Absatz 1 Satz 1 ist grundsätzlich der Vorstand das vertretungsberechtigte Organ des Zweckverbands. Das gilt jedenfalls dann, wenn eine Verbandsversammlung besteht. Wenn die Satzung jedoch keine Verbandsversammlung vorsieht und der Vorstand deren Aufgaben wahrnimmt, kann es sachgerecht sein, die rechtliche Vertretung auf den Geschäftsführer zu übertragen, um den Vorstand zu entlasten. Satz 2 enthält eine Auffangklausel, soweit Zuständigkeiten nicht ausdrücklich zugewiesen sind.

Zu § 13:

Nach Absatz 1 ist für den Zweckverband ein Geschäftsführer zu bestellen; dieser kann haupt- oder nebenamtlich angestellt oder ehrenamtlich tätig sein.

Nach Absatz 4 Satz 1 wird der Geschäftsführer grundsätzlich aufgrund rechtsgeschäftlicher Vollmacht tätig. Ausnahmsweise kann ihm nach Satz 2 durch die Satzung die rechtliche Vertretung des Zweckverbands vollständig übertragen werden. Die Vorschrift korrespondiert mit § 12 Abs. 1 Satz 1.

Zu § 14:

Zu Absatz 1: Bezüglich der Frist für die ordentliche Kündigung gilt das zur Zweckvereinbarung Festgestellte entsprechend. Die Erklärung muss sowohl gegenüber dem Vorstand als auch gegenüber der Versammlung – falls eine solche besteht – erklärt werden und bedarf der Schriftform. Beim Ausscheiden eines Mitglieds aus dem Zweckverband müssen die verbleibenden Mitglieder einen ausdrücklichen Beschluss fassen über die Fortführung oder die Auflösung des Zweckverbands; einen „Automatismus“ für das Weiterbestehen gibt es – anders als bei der Zweckvereinbarung – nicht. Bis zur Beschlussfassung gilt der Zweckverband allerdings als fortbestehend. Dies ist zwar selbstverständlich, dient aber der Klarstellung insbesondere im Verhältnis zu außenstehenden Dritten.

Absatz 2 entspricht der Regelung des § 5 Abs. 4 für die Zweckvereinbarung.

Absatz 3 Satz 1 benennt die Mindestanforderungen an den Auflösungsbeschluss. Die Satzung kann nach § 15 aber weitere Anforderungen vorsehen, insbesondere die Zustimmung der Verbandsmitglieder. Soll wegen des Ausscheidens eines Mitglieds über die Auflösung abgestimmt werden, kann nach Satz 2 das ausscheidende Mitglied nicht am Auflösungsbeschluss mitwirken; entsprechend ist auch das Abstimmungsquorum zu bestimmen.

Zu § 15:

Absatz 1 soll den Verbandsmitgliedern die Möglichkeit geben, bei bestimmten Abstimmungen ihre Mitwirkungsrechte in der Satzung zu sichern.

Nach Absatz 2 ist außerdem zu bestimmen, ob die Mitwirkungsrechte eines Kirchenkreises jeweils durch die Kreissynode oder durch den Kreiskirchenrat ausgeübt werden.

Zu § 16:

Die Vorschrift verweist ergänzend auf Bestimmungen des Rechtes der jeweiligen Vertretungskörperschaften der Kirchengemeinden bzw. Kirchenkreise und ist insoweit Auffangvorschrift.

Zu § 17:

Die Vorschrift stellt klar, dass besondere Bestimmungen für Zweckverbände zur Unterhaltung gemeinsamer Kreiskirchenämter nach dem Kreiskirchenamtsgesetz diesem Gesetz vorgehen. Das Kreiskirchenamtsgesetz ist insoweit lex specialis gegenüber dem Zweckverbandsgesetz.

Zu Abschnitt IV: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Zu § 19:

Grundsätzlich müssen bestehende Zweckverbände ihre Satzungen innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes an das neue Recht anpassen. Soll davon abgewichen werden, bedarf diese Ausnahme der ausdrücklichen Genehmigung durch den Landeskirchenrat. Mit dieser Regelung soll in überschaubarer Zeit eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt sein.