



Verfahren bei Verwaltungs- oder Gemeindezusammenschlüssen

Stand: 1. April 2009

Gliederung

A. Vorbemerkung	4
B. Verwaltungszusammenschlüsse	5
I. Neubildung und Vergrößerung von Ämtern (§ 1 Abs. 2 AO)	5
1. Verfahren bei der Neubildung oder Vergrößerung von Ämtern	5
2. Rechtsfolgen und Auswirkungen	6
a) Rechtsnachfolge und Auseinandersetzung	6
b) Geltung von Rechtsverordnungen und Satzungen	7
c) Änderung der Verwaltungsstrukturen	8
(a) Auswirkungen der Neubildung oder Vergrößerung von Ämtern auf die Organe und Gremien der beteiligten Körperschaften	8
(b) Gestaltungsmöglichkeiten der Verwaltungsstrukturen eines Amtes	12
d) Personal	13
(a) Beamte	13
(b) Arbeitnehmer	15
(c) Ehrenbeamte	16
(d) Personalvertretungen	16
3. Gestaltungsmöglichkeiten der beteiligten Körperschaften	18
II. Verwaltungsgemeinschaft (§ 19 a GkZ)	21
1. Rechtliche Grundlagen und mögliche Konstellationen einer Verwaltungsgemeinschaft	21
2. Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages	22
3. Inhaltliche Ausgestaltung sowie Auswirkungen einer Verwaltungsgemeinschaft	22
a) Vertragspartner und Vertragsgegenstand	22
b) Beendigung des Vertrages	23
c) Kostenerstattung und Auseinandersetzung	23
d) Geltung von Rechtsverordnungen und Satzungen	23
e) Änderung der Verwaltungsstrukturen	24
(a) Verwaltungsstrukturen der an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden	24
(b) Verwaltungsstrukturen der an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Ämter	24
(c) Verhältnis zwischen den an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Körperschaften	25
f) Personal	25
(a) Beamte	26
(b) Arbeitnehmer	26
(c) Personalvertretungen	26
C. Gemeindezusammenschlüsse	27

1. Verfahren zur Durchführung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse	27
2. Rechtsfolgen und Auswirkungen von Gemeindezusammenschlüssen	28
a) Rechtsnachfolge und Auseinandersetzung	28
b) Geltung von Rechtsverordnungen und Satzungen	28
c) Änderung der Verwaltungsstrukturen	29
d) Personal	30
(a) Beamte	30
(b) Arbeitnehmer	30
(c) Ehrenbeamte	31
(d) Personalvertretungen	31
e) Finanzielle Förderung	31
3. Gestaltungsmöglichkeiten der beteiligten Körperschaften	31
D. Partielle Zusammenarbeit in einzelnen Aufgaben	33
I. Zweckverband (§§ 2 ff. GkZ)	33
1. Rechtliche Grundlagen	33
2. Errichtung des Zweckverbandes	34
3. Organe	35
a) Verbandsversammlung	36
b) Verbandsvorsteher	36
II. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§§ 18 f. GkZ)	36
1. Rechtliche Grundlagen	36
2. Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung	37
III. Verwaltungsgemeinschaft, Mitnutzung von Einrichtungen (§ 19 a GkZ)	38
1. Rechtliche Grundlagen	38
2. Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages	39
3. Verhältnis zwischen den Beteiligten	39

A. Vorbemerkung

Mit der Verwaltungsstrukturreform sind in den letzten Jahren insgesamt 58 Verwaltungszusammenschlüsse in Kraft getreten. Die Zahl der Gemeinde-, Stadt- und Amtsverwaltungen ist dadurch von 222 auf 145 gesunken.

Die Kommunen hatten die Gelegenheit, wesentliche Entscheidungen zur Ausgestaltung eines Verwaltungszusammenschlusses selbst mitzugestalten. Viele Gemeinden und Ämter haben diese Chance aktiv genutzt. So konnten sie die gemeinsame Verwaltungseinheit nach ihren eigenen Vorstellungen an die örtlichen Gegebenheiten anpassen. Daneben profitieren sie natürlich von der höheren Wirtschaftlichkeit größerer Verwaltungseinheiten und von der Möglichkeit zu besserer fachlicher Spezialisierung der Mitarbeiter.

Diese Vorteile größerer Verwaltungen zum Wohle der Selbstverwaltung in den Gemeinden können sich auch zukünftig Kommunen zunutze machen. Weitere Verwaltungszusammenschlüsse sind möglich. Welche rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten sind und wie das Verfahren verläuft, erläutert diese Handreichung.

Sie geht außerdem auf das Verfahren bei Gemeindezusammenschlüssen und auf die aufgabenbezogene Zusammenarbeit von Gemeinden und Ämtern ein.

Zur Neubildung und zur Vergrößerung von Ämtern siehe den Abschnitt B. I., zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften gemäß § 19 a des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) den Abschnitt B. II., zu Gemeindezusammenschlüssen den Abschnitt C. und zu partieller Zusammenarbeit den Abschnitt D.

Für eine Beratung der Beteiligten im Einzelfall stehen die jeweilige Kommunalaufsichtsbehörde sowie das Innenministerium zur Verfügung, bei arbeitsrechtlichen Fragen außerdem der Kommunale Arbeitgeberverband für seine Mitglieder.

B. Verwaltungszusammenschlüsse

I. Neubildung und Vergrößerung von Ämtern (§ 1 Abs. 2 AO)

Im Bereich der Ämter bestehen die folgenden Möglichkeiten zur Schaffung größerer Verwaltungseinheiten (§ 1 Abs. 2 der Amtsordnung für Schleswig-Holstein (AO)):

- Neubildung eines Amtes aus bisher amtsfreien Gemeinden oder aus amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden,
- Beitritt einer oder mehrerer bisher amtsfreier Gemeinden zu einem bereits bestehenden Amt,
- Neubildung eines Amtes aus den amtsangehörigen Gemeinden bisher getrennter Ämter sowie
- Auflösung eines bestehenden Amtes und Beitritt der amtsangehörigen Gemeinden zu einem anderen Amt oder zu verschiedenen anderen Ämtern.

Mit dem Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz ist die Möglichkeit eröffnet worden, Ämter auch Kreisgrenzen überschreitend bilden zu können, sofern insbesondere die Siedlungsstruktur und die Verflechtungsbeziehungen dieses im Einzelfall nahe legen. Zuständige Aufsichtsbehörde bei Kreisgrenzen überschreitenden Ämtern ist gemäß § 19 a AO diejenige, in deren Bezirk der Sitz des Amtes liegt.

1. Verfahren bei der Neubildung oder Vergrößerung von Ämtern

Über die Neubildung, Änderung und Auflösung von Ämtern sowie über den Namen und den Sitz des Amtes entscheidet gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 AO das Innenministerium nach Anhörung der beteiligten Gemeindevertretungen und Kreistage. Das Innenministerium trifft seine Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung der Richtlinien des § 2 AO (§ 1 Abs. 2 Satz 2 AO). Hierbei werden die Vorstellungen der beteiligten Körperschaften nach Möglichkeit berücksichtigt. Die kommunalen Stellungnahmen bilden daher eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für

das Innenministerium. Den Kommunen wird daher empfohlen, zur Wahrnehmung dieser Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeit, das Innenministerium frühzeitig über die – für notwendige Beratung zur Verfügung stehende – jeweils zuständige Kommunalaufsichtsbehörde in den Abstimmungsprozess einzubeziehen. Der Inhalt der gemeindlichen Stellungnahme ist dabei gemäß §§ 16 g Abs. 2 Nr. 2, 28 Satz 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) i. V. m. § 1 Abs. 2 Satz 1 AO kein zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens.

2. Rechtsfolgen und Auswirkungen

a) Rechtsnachfolge und Auseinandersetzung

Die Neubildung und Vergrößerung von Ämtern hat keine Auswirkungen auf die wirtschaftliche Unabhängigkeit der beteiligten Gemeinden. Diese bleiben auch nach ihrem Beitritt zu einem Amt Träger ihrer Rechte und Pflichten im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben.

Die Ämter können die Rechtsnachfolge und die Auseinandersetzung – vorbehaltlich der Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde – in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag regeln.

aa) Rechtsnachfolge

Die Rechtsnachfolge bezeichnet den Übergang der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rechtspositionen. Eine vertragliche Regelung der Rechtsnachfolge ist nicht in jedem Fall erforderlich. Ein solcher Fall ist gegeben, wenn die Gemeinden eines Amtes in seiner Gesamtheit in ein anderes Amt eingliedert oder alle Gemeinden mehrerer bestehenden Ämter ein neues Amt bilden. Das aufnehmende bzw. das neu gebildete Amt wird Gesamtrechtsnachfolger in der öffentlich-rechtlichen wie auch in den privatrechtlichen Rechtspositionen des ehemaligen Amtes beziehungsweise der ehemaligen Ämter. Neben den öffentlich-rechtlichen Rechten und Pflichten geht dabei unter anderem das gesamte Aktiv- und Passivvermögen kraft Gesetzes über. Eine besondere Regelung der Rechtsnachfolge ist daher grundsätzlich nicht erforderlich. Dies schließt die Regelung der Rechtsnachfolge im öffentlich-rechtlichen Vertrag nicht aus, wenn hierfür Bedarf besteht.

Eine Regelung der Einzelrechtsnachfolge ist jedenfalls dann erforderlich, wenn die Gemeinden eines aufgelösten Amtes in verschiedene andere Ämter eingegliedert werden.

Die Auseinandersetzung soll die Gemeinsamkeit von Rechten und Pflichten beseitigen und auf die einzelnen Rechtsnachfolger verteilen. Erforderlichenfalls sind die Interessen in billiger Weise auszugleichen (§ 6 Abs. 3 i. V. m. § 4 der Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinde-, der Kreis- und der Amtsordnung (GKAVO)). Dieses wird regelmäßig unter Berücksichtigung der Zweckbestimmung der Einzelpositionen sowie der Flächen- und Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden erfolgen. Die Auseinandersetzung wird gemäß § 1 Abs. 2 Satz 3 und 4 AO durch die Kommunalaufsichtsbehörde geregelt. Auch bezüglich der Auseinandersetzung besteht die Möglichkeit einer einvernehmlichen Lösung durch die beteiligten Körperschaften selbst. Die Regelung der Auseinandersetzung – etwa im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages – kann von der Kommunalaufsichtsbehörde daraufhin zum Inhalt ihres Verwaltungsakts gemacht werden. Die Auseinandersetzung hat bei Regelung durch Verwaltungsakt gemäß § 1 Abs. 2 Satz 4 AO und § 16 Abs. 2 Satz 1 GO unmittelbare Rechtswirkung.

b) Geltung von Rechtsverordnungen und Satzungen

Satzungen amtsangehöriger Gemeinden gelten weiter fort und werden vom jeweiligen Amt im Rahmen der Aufgabendurchführung für die Gemeinde gemäß § 3 Abs. 1 AO angewendet. Ihre Geltung bleibt von den verschiedenen Optionen der Verwaltungszusammenschlüsse im Bereich der Ämter unberührt.

§ 63 des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG) regelt die Geltung von Rechtsverordnungen der an einem Verwaltungszusammenschluss beteiligten Ämter. Wird das Gebiet eines Amtes durch Eingliederung einer oder mehrerer Gemeinden erweitert, gelten die für das bisherige Amtsgebiet erlassenen Verordnungen auch in den eingegliederten Gebietsteilen, während die hier bislang geltenden Amtsverordnungen sofort mit dem Beitritt außer Kraft treten. Wird aus den Gemeinden mehrerer Ämter oder aus Teilen von ihnen ein neues Amt gebildet, gelten die in den einzelnen Teilen in Kraft befindlichen Verordnungen mit Ablauf von einem Jahr nach der Zusammen-

legung als aufgehoben. Während dieser Zeitspanne können nach Bedarf neue Amtsverordnungen erlassen werden.

Diese Regelungen gelten für Satzungen der beteiligten Ämter gemäß § 70 LVwG entsprechend. Anders als bei Rechtsverordnungen kann die Kommunalaufsichtsbehörde hier gemäß § 1 Abs. 2 Satz 3 AO auch abweichende Regelungen treffen – gegebenenfalls entsprechend der Vorstellung der Beteiligten.

c) Änderung der Verwaltungsstrukturen

(a) Auswirkungen der Neubildung oder Vergrößerung von Ämtern auf die Organe und Gremien der beteiligten Körperschaften

(1) Gemeinden

- Der Amtsbeitritt einer **Gemeinde mit einem ehrenamtlichen Bürgermeister** wirkt sich auf die Existenz und Besetzung ihrer Organe und Gremien nicht aus.
- Sofern eine **Gemeinde mit einem hauptamtlichen Bürgermeister** einem Amt beitrifft und gemäß § 1 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 i. V. m. § 23 AO **die Geschäftsführung des Amtes übernimmt** (vgl. hierzu unter B. I. 2. c) (b)), ergeben sich hinsichtlich der Existenz und Besetzung ihrer Organe und Gremien ebenfalls keine Änderungen.
- Im Fall des Amtsbeitritts einer **Gemeinde mit hauptamtlichem Bürgermeister, die nicht die Geschäftsführung des Amtes übernimmt**, ergeben sich die folgenden Änderungen:

Die Gemeinde hat künftig grundsätzlich einen ehrenamtlichen Bürgermeister gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 GO. Die Übergangszeit endet nach § 48 Abs. 2 Satz 1 GO mit dem Ausscheiden des amtierenden Bürgermeisters, spätestens mit dem Ablauf seiner Amtszeit. Die Kompetenzverteilung zwischen Amt und Gemeinde gemäß §§ 3 und 4 AO wird durch die Übergangsregelung allerdings nicht berührt. Der hauptamtliche Bürgermeister

hat daher bis zu seinem Ausscheiden in Bezug auf die Verwaltungsfunktionen die Stellung eines ehrenamtlichen Bürgermeisters. Mit Zustimmung der Kommunalaufsichtsbehörde kann der Bürgermeister gemäß § 48 Abs. 2 Satz 4 GO in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

Scheidet ein hauptamtlicher Bürgermeister kurz vor dem Amtsbeitritt aus seinem Amt aus, ist eine Nachbesetzung des Amtes mit einem hauptamtlichen Bürgermeister im Hinblick auf die damit für die Gemeinde verbundenen Folgekosten regelmäßig nicht sinnvoll. Die Gemeinde hat daher anstelle der Wahl eines neuen hauptamtlichen Bürgermeisters die folgenden Möglichkeiten:

1. Sie kann beim Innenministerium einen Antrag auf Freistellung von der Verpflichtung zur Durchführung der Wahl stellen, weil die Funktion der hauptamtlichen Bürgermeisterin oder des hauptamtlichen Bürgermeisters voraussichtlich entfallen wird, § 57 a Abs. 3 GO. In dem Zeitraum zwischen dem Ausscheiden des hauptamtlichen Bürgermeisters bis zum Amtsbeitritt der Gemeinde leitet der Stellvertreter des Bürgermeisters die Verwaltung. Wenn und solange der ordnungsgemäße Gang der Verwaltung der Gemeinde es erfordern sollte, könnte stattdessen ein Beauftragter auf Kosten der Gemeinde bestellt werden, § 127 GO.
2. Nach § 48 Abs. 1 Satz 4 GO besteht für die Gemeinde die Möglichkeit, beim Innenministerium einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahme von der Verpflichtung zur hauptamtlichen Verwaltung zu stellen, d. h. bereits vor dem Amtsbeitritt könnte die Gemeinde einen ehrenamtlichen Bürgermeister wählen.

Im Fall einer amtsangehörigen Gemeinde mit mehr als 4.000 Einwohnern, die nicht die Geschäfte des Amtes führt, kann die Gemeindevertretung beschließen, dass dem ehrenamtlichen Bürgermeister zur Unterstützung seiner Aufgabenerfüllung ein Gemeindedezernent zugeordnet wird, § 48 Abs. 3 Satz 1 GO. Dieser wird auf Vorschlag des Bürgermeisters von der Gemeindevertre-

tung für eine Amtszeit zwischen sechs und acht Jahren gewählt und von der Gemeinde selbst bezahlt. Er wird zum Beamten auf Zeit ernannt.

Für die Funktion der **Gleichstellungsbeauftragten** ist die Regelung des § 22 a Abs. 6 Satz 1 AO zu beachten. Sie bleibt zur Sicherstellung einer kontinuierlichen Aufgabenwahrnehmung ein weiteres Jahr im Amt, wenn nicht ein Weiterbestehen der Funktion über diesen Zeitraum hinaus vorgesehen wird.

Der Gemeindeführer sowie sein Stellvertreter behalten ihre Funktionen. Ihre Aufwandsentschädigungen sind gemäß der Landesverordnung über die Entschädigung der Wehrführungen der freiwilligen Feuerwehren und ihrer Stellvertretungen neu festzusetzen. Die freiwillige Feuerwehr der dann amtsangehörigen Gemeinde entsendet gemäß § 12 Abs. 2 Brandschutzgesetz Delegierte in die Delegiertenversammlung des Amtes, unter anderem den Gemeindeführer. Letzterer ist jedoch nicht mehr automatisch Mitglied der Kreisfeuerwehrversammlung.

(2) Ämter

- Mit der wirksamen **Auflösung eines Amtes** endet auch die Existenz seiner Organe, Gremien und Funktionen.
- In jedem Fall der **Neubildung eines Amtes** sind seine Organe, Gremien und Funktionen sämtlich neu zu besetzen.

Die Zusammensetzung des neu zu konstituierenden Amtsausschusses ergibt sich aus § 9 AO.

Der Amtsvorsteher nach § 11 AO bzw. der Amtsdirektor nach § 15 b AO sowie die jeweiligen Stellvertreter sind vom Amtsausschuss neu zu wählen. Die Kommunalaufsichtsbehörde bestimmt gemäß §§ 19 AO, 127 GO die kommissarische Einsetzung eines Amtsvorstehers bzw. eines Amtsdirektors bis zur Durchführung der jeweiligen Wahl, um die Handlungsfähigkeit des neu gebildeten Amtes zu gewährleisten.

Im Fall eines breiten politischen Konsenses in den Gemeindevertretungen der künftig demselben Amt angehörigen Gemeinden kann die Kommunal-aufsichtsbehörde gemäß § 15 b Abs. 4 Satz 1 AO auf Antrag einen Ver-zicht auf die öffentliche Ausschreibung der Stelle des Amtsdirektors ge-nehmigen.

Auch die übrigen Funktionen des Amtes sind zu besetzen, so etwa die des leitenden Verwaltungsbeamten gemäß § 15 AO sowie die Funktion der Gleichstellungsbeauftragten gemäß § 22 a AO. Wird ein Amt aus den Ge-meinden mehrerer aufgelöster Ämter neu gebildet, ist bezüglich dieser Funktionen eine Ausschreibung regelmäßig nicht erforderlich, vgl. § 7 Abs. 6 Ziffer 2 d Gleichstellungsgesetz. Der Amtswehrführer sowie seine Stellvertretung sind von der neu zu bildenden Delegiertenversammlung gemäß § 12 Brandschutzgesetz zu wählen; der Verzicht auf eine Amts-wehrführung ist unter den Voraussetzungen des § 12 Abs. 5 Brandschutz-gesetz möglich. Auch für Amtswehrführer oder ihre Stellvertreter, die sich für die entsprechenden Positionen in einem neu gebildeten Amt bewerben, gilt gemäß Art. 7 Nr. 2 Satz 2 des Zweiten Verwaltungsstrukturreformge-setzes eine Ausnahme von der bestehenden Höchstaltersgrenze nach § 12 Abs. 3 i. V. m. § 11 Abs. 2 Nr. 4 Brandschutzgesetz.

Die genannten Funktionen können bis zur Neubesetzung kommissarisch wahrgenommen werden; diese vorübergehende Funktionswahrnehmung kann dabei von den beteiligten Körperschaften vertraglich geregelt werden. Für den Fall der Neubildung eines Amtes aus den Gemeinden mehrerer Ämter bleiben die Gleichstellungsbeauftragten der bisherigen Ämter bis zur Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten des neuen Amtes tätig (§ 22 a Abs. 6 Satz 2 AO).

- Die **Vergrößerung eines Amtes** durch Eingliederung weiterer Gemeinden wirkt sich insofern auf die Organe des aufnehmenden Amtes aus, als sich die Mitgliederzahl des Amtsausschusses gemäß § 9 AO abhängig von der Einwohnerzahl der neu hinzu gekommenen Gemeinden erhöht. Eine Neu-wahl des Amtsvorstehers bzw. des Amtsdirektors des aufnehmenden Am-tes erfolgt nicht.

- Ein Verwaltungszusammenschluss im Bereich der Ämter kann sich gegebenenfalls auch auf bestehende **Zweckverbände** auswirken. Soweit sich ein Zweckverband oder auf Gesetz beruhender sonstiger Verband ausschließlich aus mehreren oder allen Gemeinden eines Amtes zusammensetzt, gehen gemäß § 23 GkZ die Aufgaben des Verbands auf das Amt über. Eine Ausnahme bilden Schulverbände, die gemäß § 56 Abs. 1 des Schulgesetzes auch innerhalb eines Amtes gebildet werden können.

(b) Gestaltungsmöglichkeiten der Verwaltungsstrukturen eines Amtes

Im Falle der Neubildung oder Vergrößerung eines Amtes bestehen verschiedene Möglichkeiten hinsichtlich der Organisation seiner Verwaltungsstrukturen.

Die Verwaltungsleitung eines Amtes kann gemäß §§ 13 ff. AO **ehrenamtlich durch einen Amtsvorsteher** erfolgen. In Ämtern mit mehr als 8.000 Einwohnern kann die Hauptsatzung bestimmen, dass die Verwaltung stattdessen von **einem hauptamtlichen Amtsdirektor** geleitet wird, § 15 a Abs. 1 Satz 1 AO. Führt ein Amt die Geschäfte einer amtsfreien Gemeinde oder eines anderen Amtes, so werden die Einwohnerzahlen gemäß § 15 a Abs. 2 AO zusammengezählt.

Gemäß § 1 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 i. V. m. § 23 Abs. 1 und 2 AO besteht die Möglichkeit, dass ein Amt **die Verwaltung einer größeren amtsangehörigen Gemeinde mit deren Zustimmung in Anspruch nimmt**. Die Entscheidung über die Geschäftsführung erfolgt dabei durch einvernehmliche Regelung zwischen dem Amt und der geschäftsführenden Gemeinde; sie könnte beispielsweise auch in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag anlässlich der Eingliederung der Gemeinde in das Amt vereinbart werden.

Im Rahmen der Geschäftsführung nimmt die geschäftsführende Gemeinde die Verwaltungsaufgaben des Amtes wahr, wovon die Trägerschaft der Aufgaben des Amtes sowie der amtsangehörigen Gemeinden nicht berührt wird. Der Amtsvorsteher hat das Recht, dem Bürgermeister der geschäftsführenden Gemeinde fachliche Weisungen zu erteilen; zudem können dem Amt weitergehende Rechte durch öffentlich-rechtlichen Vertrag eingeräumt werden. Für ihre eigenen Aufgaben hat die geschäftsführende Gemeinde die Stellung einer amtsfreien Gemeinde.

Eine hauptamtliche Verwaltung des Amtes ist in diesem Fall gemäß § 15 a Abs. 1 Satz 2 AO unzulässig. Das Amt wird ehrenamtlich durch einen Amtsvorsteher gelei-

tet. Der hauptamtliche Bürgermeister der geschäftsführenden Gemeinde hat dabei gemäß § 23 Abs. 1 Satz 4 AO die Rechte und Pflichten eines leitenden Verwaltungsbeamten des Amtes. Mit Zustimmung des Amtsausschusses kann der Bürgermeister die Rechte und Pflichten eines leitenden Verwaltungsbeamten ganz oder teilweise auf einen Beschäftigten der Verwaltung übertragen, der über die erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde verfügt. Es ist auch zulässig, den Bürgermeister der geschäftsführenden Gemeinde zum Amtsvorsteher zu wählen.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Verwaltung eines Amtes durch eine nicht amtsangehörige Gemeinde aufgrund der Vereinbarung einer **Verwaltungsgemeinschaft** gemäß § 1 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AO i. V. m. § 19 a GkZ (vgl. hierzu unter B. II.).

Verzichtet ein hauptamtlich verwaltetes Amt nach § 1 Abs. 3 Satz 2 auf eigene Beschäftigte und Verwaltungseinrichtungen oder wird ein solcher Verzicht angeordnet, tritt der Amtsdirektor mit dem Zeitpunkt des Übergangs der Verwaltung in den einstweiligen Ruhestand, § 15 a Abs. 1 S. 3 AO.

d) Personal

Die verschiedenen Optionen der Neubildung oder Vergrößerung von Ämtern wirken sich wie folgt auf den Personalbestand der beteiligten Körperschaften aus:

(a) Beamte

(1) Übernahme

Bilden amtsfreie Gemeinden ein neues Amt oder wird eine amtsfreie Gemeinde in ein Amt eingegliedert, sind die Beamten der jeweiligen Gemeinden nach § 27 Abs. 3 des Landesbeamtengesetzes (LBG) i. V. m. § 16 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 des Beamtenstatusgesetzes (BeamStG) in den Dienst des Amtes zu übernehmen (teilweiser Aufgabenübergang).

Im Fall der Aufteilung der amtsangehörigen Gemeinden eines aufgelösten Amtes auf verschiedene andere Ämter sind die Beamten des Amtes gemäß § 27 Abs. 3 LBG

i.V.m. § 16 Abs. 2 BeamStG anteilig in den Dienst der aufnehmenden Ämter zu übernehmen.

Die zu übernehmenden Beamten sind verpflichtet, der Übernahmeverfügung Folge zu leisten. Kommen sie der Verpflichtung nicht nach, sind sie zu entlassen (§ 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 17 Abs. 3 BeamStG.). Die Übernahme erfolgt durch Übernahmeverfügung der aufnehmenden Körperschaft (§ 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 17 Abs. 3 BeamStG). Einer Zustimmung des Beamten zur Übernahme bedarf es nicht. Es sollte aber auf die persönlichen und sozialen Belange der Betroffenen Rücksicht genommen werden.

(2) Übertritt

Werden die Gemeinden eines Amtes in seiner Gesamtheit in ein anderes Amt eingliedert oder erfolgt eine Bildung eines Amtes aus allen Gemeinden aufgelöster Ämter, so treten die Beamten der aufgelösten Ämter gemäß § 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 16 Abs. 1 BeamStG bzw. § 16 Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 BeamStG kraft Gesetzes in den Dienst des neu gebildeten bzw. des aufnehmenden Amtes über. Die aufnehmende Körperschaft hat den Beamten die Fortsetzung des Beamtenverhältnisses schriftlich zu bestätigen (§ 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 17 Abs. 2 BeamStG).

(3) Gemeinsame Folgen von Übertritt und Übernahme

Das Beamtenverhältnis wird mit dem neuen Dienstherrn fortgesetzt (§ 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 17 Abs. 1 BeamStG)., so dass für die beamten- und besoldungsrechtliche Stellung die Vorschriften der aufnehmenden Körperschaft gelten). Im Dienst der aufnehmenden Körperschaft soll dem Beamten gemäß § 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 18 Abs. 1 BeamStG ein seinem bisherigen Amt nach Bedeutung und Inhalt ohne Rücksicht auf Dienststellung und Dienstalder gleich zu bewertendes Amt übertragen werden. Ist eine dem bisherigen Amt entsprechende Verwendung nicht möglich, ergeben sich die Rechtsfolgen aus § 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 2 bzw. § 18 Abs. 2 BeamStG. Dabei bedarf die Versetzung von Beamten in den einstweiligen Ruhestand nach § 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 18 Abs. 2 BeamStG nach § 115 Abs. 4 LBG der Zustimmung der Aufsichtsbehörde.

(4) Personalübergang auf eine geschäftsführende Gemeinde

Nimmt ein Amt gemäß § 1 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 i. V. m. § 23 AO die Verwaltung einer größeren amtsangehörigen Gemeinde in Anspruch, erfolgt der Übergang der Beamten des Amtes in den Dienst der geschäftsführenden Gemeinde durch Versetzung nach § 29 LBG; ein Aufgabenübergang als Voraussetzung für die Übernahme nach § 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 16 BeamtStG findet insoweit nicht statt.

Fallen die Körperschaftsumbildung sowie ein Wechsel bei der Durchführung der Aufgabe zusammen, ist im Einzelfall zu prüfen, auf welcher Grundlage der personelle Wechsel zur neuen geschäftsführenden Gemeinde am praktikabelsten umgesetzt werden kann.

(b) Arbeitnehmer

Im Zusammenhang mit der Neubildung oder Vergrößerung von Ämtern gilt hinsichtlich der Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer Folgendes:

Für kommunale Arbeitgeber, die dem KAV angehören und somit tarifgebunden sind, gelten die Regelungen des Tarifvertrages Verwaltungsstrukturreform, der zwischen dem KAV einerseits und ver.di sowie der dbb tarifunion andererseits abgeschlossen wurde. Es bestehen keine Bedenken, zusätzlich durch einzelvertragliche Vereinbarungen klarstellend darauf hinzuweisen, dass dieser Tarifvertrag angewendet wird.

Kommunalen Arbeitgebern, die nicht dem KAV angehören und die damit nicht tarifgebunden sind, wird empfohlen, eine einzelvertragliche Vereinbarung des Personalübergangs auf einvernehmlicher Basis anzustreben. Eine weitere Möglichkeit besteht im Abschluss eines dreiseitigen Vertrages unter Beteiligung auch des bisherigen Arbeitgebers der Arbeitnehmer. Eine weitere Möglichkeit ist die Anwendung des neuen Instruments der Personalgestellung durch den bisherigen Arbeitgeber gemäß § 4 Abs. 3 TVöD..

Für eine Beratung der Beteiligten im Einzelfall stehen die zuständigen Aufsichtsbehörden sowie das Innenministerium zur Verfügung.

Das Land Schleswig-Holstein hat sich in einer Vereinbarung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 59 Mitbestimmungsgesetz über die Begleitung der Verwaltungsstrukturreform verpflichtet, gegenüber Arbeitnehmern, die von Strukturmaßnahmen betroffen sind, keine betriebsbedingten Kündigungen oder Änderungskündigungen mit dem Ziel der Herabgruppierung auszusprechen; das gilt sinngemäß auch bei Überleitungen in das neue Tarifrecht. Den Kommunen wird empfohlen, entsprechend zu verfahren.

(c) Ehrenbeamte

Mit der Auflösung eines Amtes entfallen auch die Positionen der Ehrenbeamten. Der Amtsvorsteher, die Stellvertreter des Amtsvorstehers bzw. des Amtsdirektors sowie der Amtswehrführer und ihre Stellvertreter werden gemäß § 6 Abs. 2 S. 2 LBG i.V.m. § 27 Abs. 3 LBG und § 18 Abs. 2 BeamtStG verabschiedet.

(d) Personalvertretungen

Personalvertretungsrechtlich ist zu unterscheiden zwischen der

- Eingliederung von Beschäftigten einer oder mehrerer Dienststellen in eine oder mehrere andere Dienststellen und der
- Neubildung einer Dienststelle.

(1) Eingliederung von Beschäftigten einer oder mehrerer Dienststellen in eine oder mehrere andere Dienststellen

Besteht in einer das Personal aufnehmenden personalratsfähigen Dienststelle im Sinne des Mitbestimmungsgesetzes (MBG) bereits ein Personalrat, ist dieser für die neuen Beschäftigten zuständig. Dienststellen im Sinne des MBG sind unter anderem Gemeinde- und Amtsverwaltungen. Eine personalratsfähige Dienststelle besteht, wenn mindestens fünf Wahlberechtigte in ihr vorhanden sind, von denen drei wählbar sind (§ 10 Abs. 1 MBG).

Die Amtszeit dieses Personalrats bleibt von der Aufnahme der neuen Beschäftigten grundsätzlich unberührt. Greift allerdings die Stichtagsregelung in § 20 Abs. 1 Nr. 1 MBG (18 Monate nach der Wahl: Erhöhung der Anzahl der Wahlberechtigten um die

Hälfte, mindestens um 50) oder beschließt der Personalrat seinen Rücktritt (§ 20 Abs. 1 Nr. 3 MBG), findet eine Neuwahl des Personalrats statt.

Beschließt eine Gruppenvertretung ihren Rücktritt, ist diese neu zu wählen (§ 20 Abs. 3 Satz 1 MBG).

Die in dieser Dienststelle geltenden Dienstvereinbarungen gelten unmittelbar für die neu eingegliederten Beschäftigten.

Ehemalige Personalratsmitglieder können ggf. als Sachverständige zu einzelnen Tagesordnungspunkten einer Personalratssitzung nach § 30 Abs. 1 MBG hinzugezogen werden. Im Übrigen erlischt mit dem Ausscheiden eines Beschäftigten aus einer Dienststelle dessen Mitgliedschaft im Personalrat (§ 22 Abs. 1 Nr. 4 MBG) und dessen Freistellung nach § 36 Abs. 3 MBG.

Verbleibt ein Restbestand einer Dienststelle, die personalratsfähig ist, findet hier ggf. eine Personalratsneuwahl statt (Absinken der Gesamtzahl der Mitglieder nach Eintreten sämtlicher Ersatzmitglieder um mehr als 25 % der vorgeschriebenen Zahl – § 20 Abs. 1 Nr. 2 MBG). Die Gruppenvertretung ist neu wählen, wenn die Gesamtzahl der Mitglieder nach Eintreten sämtlicher Ersatzmitglieder um mehr als 25 % gesunken ist oder sie nicht mehr besteht (§ 20 Abs. 3 Satz 2 MBG).

Werden Dienststellen vollständig aufgelöst, bei denen ein Personalrat gebildet war, d. h. geht eine Dienststelle rechtlich unter, hat der dort gebildete Personalrat seine Rechtsstellung als Organ der Personal- und Dienststellenverfassung verloren. Lediglich für die mit dem Wegfall der Dienststelle verbundene, noch fortbestehende Abwicklung von Aufgaben verbleibt er insoweit funktionsfähig (z. B. partielle Beteiligtenfähigkeit im Beschlussverfahren vor Verwaltungsgerichten).

(2) Neubildung einer Dienststelle

Wird eine Dienststelle neu, d. h. erstmalig, gebildet, besteht in ihr bis zur Wahl eines Personalrats (Dauer der Wahl: mindestens 4 Monate) kein Personalrat. Zur Überbrückung dieses personalratslosen Zustands ist das Vorhandensein eines Gremiums erforderlich, das übergangsweise die Aufgaben bis zu dessen konstituierender Sit-

zung wahrnimmt. Dies ist nur über eine gesetzliche Regelung möglich. Dies gilt auch für die Wahl eines Gesamtpersonalrats nach § 45 Abs. 1 MBG.

Zur Sicherung der Kontinuität in personalvertretungsrechtlichen Angelegenheiten in der Zeit nach Durchführung eines Verwaltungszusammenschlusses in Form der Errichtung einer neuen personalratsfähigen Dienststelle im Sinne des MBG sieht § 94 a MBG vor, dass die Beschäftigten der neuen Dienststelle, die in ihren bisherigen Dienststellen Personalratsmitglieder waren, bis zur konstituierenden Sitzung des neu zu wählenden Personalrats, längstens sechs Monate nach der Neubildung der Dienststelle, übergangsweise den Personalrat bilden.

Auf den Fortbestand der für die Beschäftigten bisher geltenden Dienstvereinbarungen in einer neu errichteten Dienststelle hat bei einer Gesamtrechtsnachfolge der Wechsel des Rechtsträgers der Dienststelle dann keinen Einfluss, wenn die Dienststelle ihrem Wesen und ihren Aufgaben nach erhalten bleibt, d. h. nur der Fortbestand der Identität des Dienststellenorganismus beinhaltet die Fortgeltung von Dienstvereinbarungen. In der Regel wird allerdings mit der Auflösung von Gemeinden/Ämtern der Verlust der Identität bisheriger Dienststellenorganismen einhergehen, so dass Dienstvereinbarungen mit der Auflösung der Dienststelle enden. Entsteht bei der Umbildung von Behörden oder Körperschaften eine neue personalratsfähige Dienststelle im Sinne des MBG, gelten gemäß § 94 a Abs. 3 MBG die in den bisherigen Dienststellen abgeschlossenen Dienstvereinbarungen nach § 57 MBG für die Beschäftigten aus diesen Dienststellen bis zum Abschluss neuer Vereinbarungen, längstens für ein Jahr nach der Neubildung der Dienststelle, fort, sofern sie nicht durch Zeitablauf oder Kündigung vorher außer Kraft treten.

3. Gestaltungsmöglichkeiten der beteiligten Körperschaften

Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 AO erfolgt die Entscheidung über die Neubildung oder Vergrößerung von Ämtern sowie über deren jeweiligen Sitz und Namen durch das Innenministerium. Jedoch verbleiben den beteiligten Körperschaften sowohl diesbezüglich weit reichende Mitwirkungsmöglichkeiten als auch darüber hinaus ein erheblicher Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Modalitäten des Verwaltungszusammenschlusses.

Als **Inhalt eines öffentlich-rechtlichen Vertrages** zwischen den Beteiligten hinsichtlich des Verwaltungszusammenschlusses bieten sich daher insbesondere Regelungen zu folgenden Bereichen an (keine abschließende Aufzählung):

- Empfehlung für Namen und Sitz des zukünftigen Amtes (vgl. hierzu unter B. I. 1.),
- Rechtsnachfolge und Auseinandersetzung (vgl. hierzu unter B. I. 2. a)),
- Verwaltungsstruktur des zukünftigen Amtes:
z. B. Vereinbarung der Geschäftsführung durch eine amtsangehörige Gemeinde gemäß § 23 AO (vgl. hierzu unter B. I. 2. c) (b)) oder Festlegungen zur künftigen Aufbau- und Ablauforganisation,
- Personal:
Vereinbarung zum Personalübergang bei Aufteilung der Gemeinden eines aufgelösten Amtes auf mehrere andere Ämter, Regelung der vorübergehenden Wahrnehmung bestimmter Funktionen bis zu einer Neubesetzung, usw.,
- Einrichtung von Verwaltungsaußenstellen für einzelne Verwaltungsdienstleistungen.

Die **Amtsumlage** kann gemäß § 22 Abs. 2 Satz 2 AO durch öffentlich-rechtlichen Vertrag auch abweichend von den ansonsten geltenden Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes vereinbart werden (differenzierte Amtsumlage). Da diese vertragliche Regelung der Zustimmung aller betroffenen Gemeinden bedarf, ist zu erwägen, sie zum Gegenstand eines gesonderten Vertrages zu machen.

Im Rahmen eines Verwaltungszusammenschlusses wird empfohlen, **Ziele zu formulieren**, die die Grundlage für die künftige Verwaltung des neuen oder erweiterten Amtes bilden sollen. So können konkrete Vorstellungen und Zielvorgaben hinsichtlich der mit dem Verwaltungszusammenschluss angestrebten Effizienzgewinne festgelegt und auch deren tatsächliche Umsetzung überprüft werden.

Als **geeignetes Datum für die Vergrößerung oder Neubildung eines Amtes** bieten sich aus Praktikabilitätsgründen insbesondere der 1. Januar eines Jahres an.

II. Verwaltungsgemeinschaft (§ 19 a GkZ)

1. Rechtliche Grundlagen und mögliche Konstellationen einer Verwaltungsgemeinschaft

Neben der Neubildung und Vergrößerung von Ämtern ist ein Verwaltungszusammenschluss auch im Wege einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ möglich. Hierbei nimmt ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen in Anspruch und verzichtet auf eigene Beschäftigte und Verwaltungseinrichtungen. Lediglich der verwaltungstechnische Vollzug erfolgt durch die verwaltungsführende Körperschaft, während die Aufgabenträgerschaft und die diesbezügliche Willensbildung bei der auf eigene Beschäftigte und Verwaltungseinrichtungen verzichtenden Körperschaft verbleiben. Dieses wird nach außen auch dadurch deutlich, dass die in Anspruch genommene Körperschaft unter dem Schriftkopf des Aufgabenträgers handelt. Die Eigenständigkeit beider Beteiligter bleibt somit erhalten. Der Verwaltungsgemeinschaft kommt keine eigene Rechtspersönlichkeit zu. Für sie kann auch kein Name vergeben werden.

Im Rahmen eines Verwaltungszusammenschlusses sind folgende Konstellationen von Verwaltungsgemeinschaften möglich:

- Durchführung der Verwaltungsgeschäfte eines Amtes durch eine amtsfreie Gemeinde oder durch eine einem anderen Amt angehörende Gemeinde, die dort bereits die Geschäfte ihres Amtes führt,
- Durchführung der Verwaltungsgeschäfte einer amtsfreien Gemeinde durch ein Amt,
- Durchführung der Verwaltungsgeschäfte einer amtsfreien Gemeinde durch eine andere amtsfreie Gemeinde oder durch eine amtsangehörige Gemeinde, die bereits die Geschäfte ihres Amtes führt,
- Durchführung der Verwaltungsgeschäfte eines Amtes durch ein anderes Amt, sofern beide Ämter mindestens 8.000 Einwohner haben.

2. Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages

Die Verwaltungsgemeinschaft gemäß § 19 a GkZ wird durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der beteiligten Körperschaften begründet. Dieser bedarf der Schriftform. Der Vertragsabschluss ist eine wichtige Angelegenheit, die die Gemeindevertretung bzw. der Amtsausschuss nicht übertragen kann, §§ 28 Nr. 25 GO, 24 a AO.

Eine Mitwirkung der Kommunalaufsichtsbehörde ist zwar rechtlich nicht zwingend, aber eine Beratung durch die Kommunalaufsicht wird in aller Regel wegen der komplexen Fragestellungen erforderlich sein. Sofern sich mit der Durchführung der Verwaltungsgeschäfte eines Amtes der Sitz der Amtsverwaltung ändert, ist (über die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde) eine Beteiligung des Innenministeriums auch nach § 1 Abs. 2 AO erforderlich. Hiernach entscheidet das Innenministerium unter anderem über den Sitz eines Amtes.

Ein besonders geeigneter Zeitpunkt für die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft ist aus Praktikabilitätsgründen vor allem der Beginn eines Kalenderjahres; dies gilt unter anderem im Hinblick auf den Wechsel des jeweiligen Haushaltsjahres.

3. Inhaltliche Ausgestaltung sowie Auswirkungen einer Verwaltungsgemeinschaft

Insbesondere hinsichtlich der nachfolgenden Aspekte der Verwaltungsgemeinschaft ist eine vertragliche Regelung sinnvoll bzw. erforderlich oder ergeben sich bestimmte Auswirkungen durch die Verwaltungsgemeinschaft. Daneben kann es auch im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft sinnvoll sein, Ziele zu formulieren, die die Grundlage für die künftige Verwaltung im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft bilden sollen (vgl. hierzu unter B. I. 3.).

a) Vertragspartner und Vertragsgegenstand

Im Vertrag ist in jedem Fall klarzustellen, welcher Vertragspartner die Verwaltung des anderen Vertragspartners in Anspruch nimmt sowie dass eine Übertragung der gesamten Verwaltungsgeschäfte erfolgt.

b) Beendigung des Vertrages

Gemäß §§ 19 a Abs. 4 Satz 2, 18 Abs. 3 GkZ muss der Vertrag entweder befristet werden, oder es müssen die Voraussetzungen festgelegt werden, unter denen der Vertrag von den Beteiligten gekündigt werden kann. Die Bestimmungen des § 127 LVwG zur Vertragsanpassung und Kündigung in besonderen Fällen bleiben hiervon unberührt.

c) Kostenerstattung und Auseinandersetzung

Die Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft hat keine Auswirkungen auf die wirtschaftliche Unabhängigkeit der beteiligten Gemeinden bzw. Ämter, insbesondere nicht auf deren Vermögen oder Schulden. Es erfolgt lediglich ein Ausgleich der Verwaltungskosten. Sinnvollerweise sollte die Erstattung der Verwaltungskosten durch den Aufgabenträger an die verwaltungsführende Körperschaft vertraglich geregelt werden. Die Abgeltung des Verwaltungsaufwands für eingesetztes Personal sowie Sachmittel kann auch als Pauschalbetrag erfolgen.

Zudem bietet es sich an, eine Regelung zur Auseinandersetzung für den Fall der Beendigung des Vertrages zu treffen, insbesondere hinsichtlich Fragen des Personalübergangs und der Übernahme verwaltungstechnischer Hilfsmittel.

d) Geltung von Rechtsverordnungen und Satzungen

Rechtsverordnungen und Satzungen der auf eigene Beschäftigte und Verwaltungseinrichtungen verzichtenden Körperschaft werden von der geschäftsführenden Körperschaft im Rahmen der Durchführung der Verwaltungsgeschäfte angewandt. Ihre Geltung bleibt insofern unberührt.

e) Änderung der Verwaltungsstrukturen

(a) Verwaltungsstrukturen der an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden

Für eine **amtsfreie Gemeinde, die die Verwaltungsgeschäfte für ein Amt oder eine andere amtsfreie Gemeinde durchführt**, ergeben sich bezüglich der Existenz und Besetzung ihrer Organe und Gremien keine Änderungen.

Nimmt dagegen eine amtsfreie Gemeinde, die deshalb bisher einen hauptamtlichen Bürgermeister hat, zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Verwaltung einer anderen amtsfreien Gemeinde oder eines Amtes in Anspruch, wirkt sich dieses auf die Existenz und Besetzung ihrer Organe und Gremien aus. § 48 GO knüpft den Status des Bürgermeisters allein an die Tatsache, ob die Gemeinde über eine eigene Verwaltung verfügt. Eine amtsfreie Gemeinde, deren Verwaltungsgeschäfte von einer anderen Gemeinde oder einem Amt geführt werden, hat daher einen ehrenamtlichen Bürgermeister. Hinsichtlich der Position des bei Begründung der Verwaltungsgemeinschaft amtierenden hauptamtlichen Bürgermeisters sowie hinsichtlich einer möglichen Neuwahl und zur Möglichkeit, einen Gemeindedezernenten zu wählen, gelten die Ausführungen unter B. I. 2. c) (a) (1) 3. Strichpunkt entsprechend.

(b) Verwaltungsstrukturen der an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Ämter

Verzichtet ein Amt im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft auf eigene Beschäftigte und Verwaltungseinrichtungen, wird es ehrenamtlich durch den Amtsvorsteher verwaltet. Eine hauptamtliche Verwaltung mit einem Amtsdirektor ist in diesem Fall gemäß § 15 a Abs. 1 S. 2 AO nicht zulässig. Die Rechte und Pflichten eines leitenden Verwaltungsbeamten des Amtes hat der Bürgermeister der geschäftsführenden Gemeinde bzw. der leitende Verwaltungsbeamte, gegebenenfalls der Amtsdirektor des geschäftsführenden Amtes, § 23 Abs. 3 AO. Der Bürgermeister der geschäftsführenden Gemeinde kann mit Zustimmung des Amtsausschusses die Rechte und Pflichten eines leitenden Verwaltungsbeamten ganz oder teilweise auf einen Beschäftigten der Verwaltung übertragen kann, der über die erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde verfügt, § 23 Abs. 4 AO.

Führt ein Amt die Verwaltungsgeschäfte für eine andere Körperschaft, kann es entweder ehrenamtlich von einem Amtsvorsteher oder hauptamtlich von einem Amtsdirektor verwaltet werden. Eine hauptamtliche Verwaltung ist in diesem Fall bereits dann möglich, wenn die Einwohnerzahl des geschäftsführenden Amtes und der auf eigene Beschäftigte und Verwaltungseinrichtungen verzichtenden Körperschaft zusammen mehr als 8.000 beträgt.

(c) Verhältnis zwischen den an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Körperschaften

Gemäß § 19 a Abs. 1 S. 2 GkZ können die Behörden des Aufgabenträgers (Bürgermeister bzw. Amtsvorsteher) der verwaltungsführenden Körperschaft fachliche Weisungen erteilen. Dieses gilt nur gegenüber dem verwaltungsleitenden Organ, nicht gegenüber den einzelnen Mitarbeitern der verwaltungsführenden Körperschaft. Der Aufgabenträger kann grundsätzlich keinen Einfluss auf den Geschäftsgang in der Verwaltung nehmen.

Die vertragliche Einräumung weitergehender gegenseitiger Rechte ist möglich. Sinnvoll ist die Aufnahme einer Regelung zur Zeichnungsbefugnis zugunsten der Mitarbeiter der verwaltungsführenden Körperschaft. Diese liegt sonst ausschließlich bei dem verwaltungsleitenden Organ des Aufgabenträgers. Eine Verleihung der Zeichnungsbefugnis sollte zumindest in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung erfolgen, um einen schwerfälligen Verwaltungsablauf zu vermeiden. Dem Aufgabenträger können Kontroll- und Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden, welche die verwaltungsführende Körperschaft jedoch nicht zu sehr einengen sollten. So kann insbesondere ein Mitspracherecht vereinbart werden hinsichtlich der Auswahl der Beschäftigten, die mit Verwaltungsaufgaben des Aufgabenträgers befasst werden sollen oder hinsichtlich bestimmter Maßnahmen mit größeren finanziellen Auswirkungen. Gegebenenfalls bietet sich hierzu die Bildung eines Verwaltungsbeirates an, in welchen die Beteiligten jeweils Vertreterinnen oder Vertreter entsenden.

f) Personal

(a) Beamte

Der Übergang der Beamten der auf eigene Beschäftigte und Verwaltungseinrichtungen verzichtenden Körperschaft zu der verwaltungsführenden Körperschaft erfolgt im Wege der Versetzung gemäß § 29 LBG. Da nur die tatsächliche Durchführung der Aufgabe, nicht aber die Aufgabenträgerschaft tangiert ist, kommt ein Personalübergang nach § 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 16 BeamtStG nicht in Betracht.

(b) Arbeitnehmer

Hinsichtlich der Arbeitnehmer wird auf die o. g. Ausführungen unter B. I. 2. d)(b) verwiesen. (s. vorstehenden Buchst. (a)).

(c) Personalvertretungen

Hinsichtlich der Personalvertretungen wird auf die o.g. Ausführungen unter B. I. 2. d) (d) verwiesen.

C. Gemeindezusammenschlüsse

- Zwei oder mehr Gemeinden können – auch unabhängig von einem Verwaltungszusammenschluss – gemeinsam eine größere Gemeinde bilden.

1. Verfahren zur Durchführung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse

Gebietsänderungen erfolgen, sofern sie nicht durch Gesetz geregelt werden, ausschließlich auf freiwilliger Basis. Sie werden entsprechend den Vorstellungen der fusionsbereiten Gemeinden durchgeführt, sofern für sie Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne des § 14 Abs. 1 GO sprechen. Will eine Gemeinde Verhandlungen über eine Gebietsänderung aufnehmen, so hat sie die Kommunalaufsichtsbehörde darüber gemäß § 15 Abs. 3 GO unverzüglich zu unterrichten. Sofern sich die beteiligten Gemeinden über eine Gebietsänderung geeinigt haben, haben sie dieses der Kommunalaufsichtsbehörde gemäß § 3 Abs. 2 GKAVO unter Beachtung der dort aufgeführten Erfordernisse zu berichten.

Eine Fusion von Gemeinden auf freiwilliger Basis kann gemäß § 15 Abs. 1 GO entweder durch Gesetz oder durch Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde ausgesprochen werden. Sind Gemeinden verschiedener Kreise betroffen, entscheidet als Kommunalaufsichtsbehörde das Innenministerium. Sofern damit eine Änderung von Kreisgrenzen verbunden ist, ist zusätzlich das Einverständnis der betroffenen Kreise erforderlich. Hat die Gebietsänderung Auswirkungen auf die Ämterstruktur, so entscheidet gemäß § 1 Abs. 2 AO das Innenministerium über die entsprechende Änderung oder Auflösung der Ämter.

Vor einer Gebietsänderung durch Gesetz oder Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde muss gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 GO eine Anhörung der betroffenen Gemeinden, des Kreises sowie des Amtes, dem die Gemeinden angehören, erfolgen (hinzuweisen ist darauf, dass die Willensbildung einer Gemeinde für eine Gebietsänderung auch durch Bürgerentscheid gemäß § 16 g GO durchgeführt werden kann). Die Anhörung kann in allen Fällen von der Kommunalaufsichtsbehörde durchgeführt werden. Im Rahmen einer freiwilligen Gebietsänderung wird regelmäßig der gemäß § 3 Abs. 2 GKAVO erforderliche Bericht der beteiligten Gemeinden als Anhörung

sowie als Einverständniserklärung mit einer Gebietsänderung durch Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde gewertet werden.

Unabhängig davon, ob die Fusion durch Gesetz oder Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde ausgesprochen wird, regeln die beteiligten Gemeinden gemäß § 16 Abs. 1 GO die näheren Bedingungen der Gebietsänderung durch Gebietsänderungsvertrag. Der Gebietsänderungsvertrag begründet unmittelbar Rechte und Pflichten der Gemeinden und bewirkt den Übergang, die Beschränkung oder die Aufhebung von dinglichen Rechten, § 16 Abs. 2 Satz 1 GO.

2. Rechtsfolgen und Auswirkungen von Gemeindezusammenschlüssen

a) Rechtsnachfolge und Auseinandersetzung

In dem Gebietsänderungsvertrag muss gemäß § 16 Abs. 1 GO insbesondere die Auseinandersetzung festgelegt werden. Wird eine Gemeinde vollständig in eine andere eingemeindet oder werden mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigt, so wird die aufnehmende bzw. neu gebildete Gemeinde kraft Gesetzes Gesamtrechtsnachfolgerin und tritt in alle öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rechtspositionen der bisherigen Gemeinden ein. Eine Regelung der Rechtsnachfolge sowie eine Auseinandersetzung im engeren Sinne nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 GKAVO sind daher im Fall der Fusion ganzer Gemeinden regelmäßig nicht erforderlich. Ausreichend ist eine Bestimmung im Gebietsänderungsvertrag, dass eine Auseinandersetzung im engeren Sinne nicht stattfindet. Die vertragliche Regelung eines Ausgleichs nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 GKAVO wird dagegen häufig sinnvoll sein. Sofern nach einer Gebietsänderung noch mindestens zwei selbständige Gemeinden vorhanden sind, müssen insgesamt eine detaillierte Auseinandersetzung sowie eine Regelung der Einzelrechtsnachfolge erfolgen, etwa im Fall der Aufteilung des Gebietes einer Gemeinde auf mehrere andere Gemeinden.

b) Geltung von Rechtsverordnungen und Satzungen

Bezüglich der Rechtsverordnungen der an einer Fusion beteiligten Gemeinden gilt § 63 LVwG. Wird das Gebiet einer Gemeinde durch Grenzänderung erweitert, so gelten die für das bisherige Gebiet erlassenen Verordnungen auch in den eingegli-

dernten Gebietsteilen, während die hier bislang geltenden Verordnungen mit der Eingliederung außer Kraft treten. Wird aus mehreren Gemeinden oder aus Teilen von ihnen eine neue Gemeinde gebildet, so gelten die in den einzelnen Teilen in Kraft befindlichen Verordnungen mit Ablauf von einem Jahr nach der Zusammenlegung als aufgehoben. Während dieser Zeitspanne können nach Bedarf neue Verordnungen erlassen werden.

Diese Regelungen gelten für Satzungen der beteiligten Gemeinden gemäß § 70 LVwG entsprechend, soweit nicht durch Gesetz oder Gebietsänderungsvertrag etwas Abweichendes bestimmt ist. Gemäß § 16 Abs. 1 GO muss die Geltung von Gemeindegremien nach § 70 LVwG im Gebietsänderungsvertrag festgelegt werden. Erforderlich ist daher die ausdrückliche vertragliche Festlegung, ob § 63 LVwG, der für Verordnungen unmittelbar gilt, Anwendung finden soll oder ob abweichende Regelungen gelten sollen.

c) Änderung der Verwaltungsstrukturen

Mit der Eingemeindung einer Gemeinde sowie mit der Vereinigung mehrerer Gemeinden zu einer neuen Gemeinde endet die Existenz der Organe der zuvor selbstständigen Gemeinden.

Im Fall der **Eingemeindung einer Gemeinde** ändert sich die Existenz und Zusammensetzung der Organe und Gremien der aufnehmenden Gemeinde nicht. Unter anderem bleibt auch die Zahl ihrer Gemeindevertreter unverändert. Hat die bisherige Einwohnerzahl der aufnehmenden Gemeinde jedoch durch die Gebietsänderung um mehr als ein Zehntel zugenommen, so kann die Gemeindevertretung gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 3 GO durch das Innenministerium aufgelöst werden. Die Gemeindevertretung ist dann binnen drei Monaten nach Unanfechtbarkeit der Auflösungsentscheidung für den Rest der Wahlzeit neu zu wählen.

Erfolgt eine **Vereinigung mehrerer Gemeinden zu einer neuen Gemeinde**, sind für diese alle Organe und Gremien neu zu bilden und zu wählen. Die Wahl der Gemeindevertretung erfolgt gemäß § 1 Abs. 3 GKWG für den Rest der Wahlzeit binnen drei Monaten an einem von der Kommunalaufsichtsbehörde zu bestimmenden Sonntag.

Zur zwischenzeitlichen Wahrnehmung der Aufgaben der Gemeindevertretung wird die Kommunalaufsichtsbehörde gemäß § 127 GO einen Beauftragten bestellen. Dieses gilt auch für die vorübergehende Wahrnehmung der Aufgaben des hauptamtlichen Bürgermeisters bis zur jeweiligen Neuwahl. Auch die übrigen Funktionen, wie etwa die der des Gemeindeführers und seines Stellvertreters sowie der Gleichstellungsbeauftragten, sind neu zu besetzen.

d) Personal

(a) Beamte

Bei dem Zusammenschluss von amtsfreien Gemeinden zu einer neuen amtsfreien Gemeinde und der Eingemeindung einer amtsfreien Gemeinde in eine bereits bestehende amtsfreie Gemeinde treten die Beamten kraft Gesetzes in den Dienst der neuen bzw. der aufnehmenden Körperschaft über (§ 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 16 Abs.. 4 i. V. m. Abs. 1 BeamStG).

Soweit bei der Fusion auch Aufgaben und damit das Personal eines Amtes tangiert sind, indem z. B.

- eine amtsfreie Gemeinde und amtsangehörige Gemeinden eines Amtes zu einer neuen amtsfreien Gemeinde zusammengeschlossen werden oder
- amtsangehörige Gemeinden in eine amtsfreie Gemeinde oder eine Gemeinde eines anderen Amtes eingemeindet werden,

vollzieht sich der personelle Wechsel der Beamten des Amtes nach den Regelungen über den Aufgabenübergang (gesetzlicher Übertritt nach § 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 16 Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 BeamStG bei vollständigem Aufgabenübergang; Übernahme nach § 27 Abs. 3 LBG i.V.m. § 16 Abs. 4 i. V. m. Abs. 3 bei teilweisem Aufgabenübergang); zu Konstellationen, in denen zugleich das Personal einer nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 23 AO geschäftsführenden Gemeinde betroffen ist, wird auf die o. g. Ausführungen unter B I. 2. d) (a) (4) verwiesen.

(b) Arbeitnehmer

Hinsichtlich der Arbeitnehmer wird auf die o. g. Ausführungen unter B. I. 2. d) (b) verwiesen. Eine Personalgestellung nach § 4 Abs. 3 TVöD kommt nicht in Betracht, da der bisherige Arbeitgeber in aller Regel nicht mehr existiert.

(c) Ehrenbeamte

Die Ehrenbeamten der eingegliederten bzw. aufgelösten Gemeinden werden gemäß § 188 Abs. 5 i. V. m. § 37 Abs. 2 LBG verabschiedet; Ausnahmen bestehen zum Teil im Bereich der Ortswehrführer.

(d) Personalvertretungen

Hinsichtlich der Personalvertretungen wird auf die o. g. Ausführungen unter B. I. 2. d) (d) verwiesen.

e) Finanzielle Förderung

Freiwillige Eingemeindungen, Vereinigungen sowie Auflösungen von Gemeinden können finanziell gefördert werden. Die Förderung ist in § 31 b des Finanzausgleichsgesetzes geregelt; die Zuweisung erhält der jeweilige Rechtsnachfolger oder die jeweiligen Rechtsnachfolger.

3. Gestaltungsmöglichkeiten der beteiligten Körperschaften

Neben der gemäß § 16 Abs. 1 GO obligatorischen Regelung der Geltung von Gemeindegesetzungen nach § 70 LVwG sowie der Auseinandersetzung steht es den Beteiligten frei, weitere Regelungen im Rahmen des Gebietsänderungsvertrages zu treffen. Vertragliche Vereinbarungen bieten sich je nach Einzelfall beispielsweise zu folgenden Bereichen an:

- Regelungen im Personalbereich,
- Einführung von Ortsbeiräten,
- Einrichtung von Verwaltungsaußenstellen, Einführung von Sprechtagen,

- Verabredung von Planungsmaßnahmen, etwa Aufstellung eines im Entwurf befindlichen Flächennutzungsplanes,
- Verwendung der fusionsbedingten Zuweisung sowie
- Beibehaltung oder Ausbau bestimmter kommunaler Einrichtungen.

Bei allen in die Zukunft wirkenden Vereinbarungen sollte es den Nachfolgekörperschaften ermöglicht werden, abweichende Beschlüsse zu fassen. Gegebenenfalls könnte dabei eine Mindestbindungsfrist der vertraglichen Vereinbarung benannt werden.

D. Partielle Zusammenarbeit in einzelnen Aufgaben

Möglichkeiten einer lediglich partiellen Zusammenarbeit von Gemeinden und Ämtern in einzelnen Aufgabenbereichen bestehen in der Bildung von Zweckverbänden nach §§ 2 ff. GkZ (hierzu unter I.), der Aufgabenübertragung gemäß § 18 GkZ (hierzu unter II.) sowie der Teilverwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ (hierzu unter III.).

I. Zweckverband (§§ 2 ff. GkZ)

1. Rechtliche Grundlagen

Ein Zweckverband ist ein Zusammenschluss von Gemeinden, Ämtern und/oder Kreisen zur gemeinsamen Aufgabenerledigung. Es handelt sich bei dem Zweckverband um eine eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, der von den beteiligten Körperschaften einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben übertragen werden.

Neben Gemeinden, Ämtern oder Kreisen können auch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts und unter bestimmten Voraussetzungen auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein. Nach § 2 Abs. 3 GkZ darf kein Zweckverband gebildet werden, der nur aus amtsangehörigen Gemeinden eines einzigen Amtes besteht. Insoweit hat die Möglichkeit der Gemeinden, dem Amt nach § 5 Abs. 1 AO Aufgaben zu übertragen, Vorrang vor der Bildung eines Zweckverbandes; die Ausnahme bilden Schulverbände, die gemäß § 56 Abs. 1 Schulgesetz auch innerhalb eines Amtes gebildet werden können.

Bei den Aufgaben, die dem Zweckverband von den kommunalen Körperschaften übertragen werden sollen, muss es sich um öffentliche Aufgaben auf kommunaler Ebene handeln: um Selbstverwaltungsaufgaben oder Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Bei letzteren bedarf es gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 GkZ neben einem entsprechenden Beschluss der Gemeindevertretung, des Amtsausschusses bzw. des Kreistages auch der Zustimmung der jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten der beteiligten Körperschaften, also des Bürgermeisters, des Amtsdirektors, in ehrenamtlich verwalteten Ämtern des Amtsvorstehers, bzw. des Landrats. Häufig werden Aufgaben aus den Bereichen der Energie- und Wasserversorgung, der Abwasser- und Ab-

fallbeseitigung, der Straßenreinigung oder auch der sozialen und kulturellen Betreuung der Einwohner auf Zweckverbände übertragen. Ein weiteres Beispiel sind die bereits genannten Schulverbände.

Mit den Aufgaben gehen die entsprechenden Befugnisse zur Aufgabenerfüllung kraft Gesetzes auf den Zweckverband über. Nicht mehr die übertragenden Körperschaften (also etwa die beteiligten Gemeinden und/oder Ämter) sind Träger der Aufgabe, sondern der Zweckverband. Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 GkZ geht in der Regel auch das diesbezügliche Recht, anstelle der Mitglieder Satzungen und Verordnungen zu erlassen, über. Satzungen und Verordnungen der Verbandsmitglieder, die den Aufgabebereich des Zweckverbandes betreffen, treten nicht automatisch außer Kraft, sondern erst mit einer neuen Regelung durch den Zweckverband. Privatrechtliche Rechte und Pflichten, Verträge oder Vermögensgegenstände gehen nicht kraft Gesetzes auf den Zweckverband über. Diesbezüglich müssen gegebenenfalls besondere Regelungen zwischen den Beteiligten getroffen werden.

Der Zweckverband deckt seinen Finanzbedarf aus seinen Einnahmen, wie etwa Gebühren oder Beiträgen. Soweit diese Einnahmen nicht ausreichen, erhebt er von seinen Mitgliedern eine Verbandsumlage. Den Ausgleich besonderer Vor- oder Nachteile, die sich im Zusammenhang mit dem Zweckverband ergeben, können die Beteiligten gemäß § 6 GkZ vertraglich vereinbaren.

2. Errichtung des Zweckverbandes

a) Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Die Errichtung eines Zweckverbandes erfolgt durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten nach § 5 Abs. 1 GkZ. Dieser bedarf der Schriftform. Die Willensbildung zum Vertragsabschluss ist eine wichtige Angelegenheit, die die Gemeindevertretung, der Amtsausschuss bzw. der Kreistag nicht übertragen können, § 28 Nr. 23 GO, § 24 a AO, § 23 Nr. 22 KrO. Gemäß § 5 Abs. 5 GkZ ist die Genehmigung des Vertrages durch die Aufsichtsbehörde erforderlich. In dem Vertrag sind insbesondere die Gründungsmitglieder, der Zeitpunkt der Entstehung des Zweckverbandes sowie die ihm zugedachten Aufgaben aufzuführen.

b) Verbandssatzung

Es bietet sich an, dass von den Verbandsmitgliedern bei der Gründung des Zweckverbandes durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zudem die Verbandssatzung formuliert wird, die von der Verbandsversammlung in ihrer konstituierenden Sitzung beschlossen wird. Der Mindestinhalt der Verbandssatzung ist in § 5 Abs. 4 GkZ geregelt und umfasst unter anderem die exakten Aufgaben des Zweckverbandes, die Verbandsmitglieder und ihr Stimmrecht, die Zahl und Amtszeit der Mitglieder der Verbandsorgane, den Maßstab für die Bemessung der Verbandsumlage sowie das Verfahren bei Ausscheiden eines Verbandsmitglieds und die Auseinandersetzung bei Aufhebung des Verbandes.

Bei der Errichtung eines Zweckverbandes kommt den Beteiligten hinsichtlich seiner konkreten Ausgestaltung ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu. Bestimmte Tatbestände können dabei nur in der Verbandssatzung geregelt werden bzw. sind dort zu regeln. Nur in der Verbandssatzung geregelt werden kann etwa der Ausschluss des Rechts, Satzungen und Verordnungen zu erlassen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 GkZ); dieses Recht verbleibt dann bei den Verbandsmitgliedern. Dasselbe gilt für die Einrichtung eines Hauptausschusses, § 12 Abs. 4 GkZ.

Der Zweckverband besitzt Dienstherrenfähigkeit. Er darf jedoch nur dann Personal beschäftigen, wenn dieses in der Verbandssatzung vorgesehen ist, § 13 Abs. 3 Satz 2 GkZ.

Soll ein Zweckverband keine eigene Verwaltung erhalten, so muss die Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte ebenfalls in der Satzung geregelt werden, § 13 Abs. 4 GkZ. Es besteht dabei die Möglichkeit, dass ein Zweckverband in entsprechender Anwendung des § 23 AO die Verwaltung eines Verbandsmitgliedes in Anspruch nimmt oder mit einem Verbandsmitglied oder einer anderen Körperschaft die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ vereinbart.

Wie der öffentlich-rechtliche Vertrag bedarf auch die Verbandssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

3. Organe

a) Verbandsversammlung

Die Verbandsversammlung trifft als oberstes Organ alle für den Zweckverband wichtigen Entscheidungen und überwacht ihre Durchführung. Mitglieder der Verbandsversammlung sind gemäß § 9 Abs. 1 GkZ in der Regel die jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten der beteiligten Körperschaften, also Bürgermeister, Amtsvorsteher oder Amtsdirektoren sowie Landräte, darüber hinaus gegebenenfalls die Vertreter der anderen Verbandsmitglieder. Nach Maßgabe der Verbandssatzung können die Verbandsmitglieder weitere von ihnen gewählte Vertreter entsenden. Die Vertreter in der Verbandsversammlung handeln nach freier Überzeugung. Die Verbandsmitglieder können ihren jeweiligen Vertretern nur in bestimmten Angelegenheiten Weisungen erteilen, vgl. § 9 Abs. 6 GkZ.

b) Verbandsvorsteher

Der Verbandsvorsteher ist das verwaltungsleitende Organ des Zweckverbandes. Er wird aus der Mitte der Verbandsversammlung für die Dauer der Wahlzeit der Gemeinde- und Kreisvertretungen gewählt und zum Ehrenbeamten ernannt. Wenn es nach Art und Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben zweckmäßig ist, kann die Verbandssatzung auch die Bestellung eines hauptamtlichen Verbandsvorstehers vorsehen. Zu den Aufgaben des Verbandsvorstehers gehören unter anderem die gesetzliche Vertretung des Zweckverbandes sowie die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Verbandsversammlung und der Ausschüsse. Er ist verantwortlich für die sachliche Erledigung der Aufgaben und den Geschäftsgang der Verwaltung, für die Geschäfte der laufenden Verwaltung und gegebenenfalls für die Durchführung der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

II. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§§ 18 f. GkZ)

1. Rechtliche Grundlagen

Eine andere Möglichkeit partieller Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Ämtern, aber auch Zweckverbänden oder Kreisen ist die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 18 f. GkZ. Mögliche weitere Beteiligte sind andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, rechtsfähige Anstalten oder rechtsfähige Stiftungen des öffentli-

chen Rechts. Die Beteiligten vereinbaren durch öffentlich-rechtlichen Vertrag, dass einer von ihnen einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben der übrigen Beteiligten übernimmt.

Hierbei erfolgt eine Übertragung der bestimmten Aufgaben auf den übernehmenden Beteiligten. Gegenstand der Vereinbarung können alle kommunalen Aufgaben sein, seien es Selbstverwaltungsaufgaben oder Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Bei letzteren bedarf es gemäß § 18 Abs. 1 Satz 3 GkZ zusätzlich zu einem entsprechenden Beschluss der betreffenden Gemeindevertretung oder des Amtsausschusses auch der Zustimmung der jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten der beteiligten Körperschaften. Mit der Übertragung gehen kraft Gesetzes die mit der Aufgabe verbundenen Rechte und Pflichten auf den übernehmenden Beteiligten über – dieser ist künftig auch Dritten gegenüber Aufgabenträger. Eine Aufgabenübertragung nach § 18 GkZ ist dabei nicht zulässig, wenn amtsangehörigen Gemeinden eine Aufgabenübertragung gemäß § 5 Abs. 1 AO auf das Amt möglich ist.

2. Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 18 GkZ wird durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten begründet. Dieser bedarf der Schriftform. Die Willensbildung zum Vertragsabschluss ist eine wichtige Angelegenheit, die die Gemeindevertretung bzw. der Amtsausschuss nicht übertragen können, soweit der Vertrag die Übertragung oder Übernahme wesentlicher Aufgaben oder der Satzungsbefugnis zum Gegenstand hat (§ 28 Nr. 24 GO und § 24 a AO). In der Vereinbarung müssen in jedem Fall die Beteiligten, die konkreten zu übertragenden Aufgaben, der neue Aufgabenträger, die zuständige Behörde sowie der Zeitpunkt des Aufgabenübergangs bestimmt werden, § 18 Abs. 5 Satz 1 GkZ. Einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf der Vertrag nicht.

Gemäß § 18 Abs. 3 GkZ ist erforderlich, dass entweder eine Befristung der vertraglichen Geltungsdauer erfolgt oder eine Festlegung der Voraussetzungen, unter denen der Vertrag von den Beteiligten gekündigt werden kann. Die Bestimmungen des § 127 LVwG zur Vertragsanpassung und Kündigung in besonderen Fällen bleiben

hiervon unberührt. Sinnvoll kann zudem die Aufnahme einer Kostenregelung zwischen den Beteiligten sein.

In der Vereinbarung kann gemäß § 19 Abs. 1 GkZ auch das entsprechende Satzungs- und Ordnungsrecht auf den die Aufgaben übernehmenden Beteiligten übertragen werden. Anders als im Fall des Zweckverbands erfolgt hier kein automatischer Übergang dieser Rechte. Zur Übertragung des Ordnungsrechts ist eine Verordnung erforderlich.

Gemäß § 18 Abs. 2 GkZ kann in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung den übrigen Beteiligten, die ihre Aufgaben übertragen, ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung der Aufgaben eingeräumt werden. Diese Möglichkeiten der Einflussnahme sollten den Aufgabenträger jedoch nicht zu sehr einengen. So kommen beispielsweise Anhörungsrechte oder auch Zustimmungsvorbehalte bei wichtigen Angelegenheiten, etwa mit größeren finanziellen Auswirkungen, in Betracht.

III. Verwaltungsgemeinschaft, Mitnutzung von Einrichtungen (§ 19 a GkZ)

1. Rechtliche Grundlagen

Die Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ stellt sowohl eine Möglichkeit für den vollständigen Zusammenschluss von Verwaltungen (vgl. hierzu unter B. II.) als auch für eine partielle Zusammenarbeit dar. Bei der Verwaltungsgemeinschaft nimmt ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen in Anspruch. Im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach § 18 GkZ wechselt hierbei nicht die Trägerschaft der Aufgabe und damit auch nicht die Befugnis zur Willensbildung hinsichtlich der jeweiligen Aufgabe. Lediglich der verwaltungstechnische Vollzug erfolgt durch den verwaltungsführenden Beteiligten. Dieses wird nach außen auch dadurch deutlich, dass der in Anspruch genommene Beteiligte unter dem Schriftkopf des Aufgabenträgers handelt. Mögliche Beteiligte sind neben Gemeinden und Ämtern auch Kreise, Zweckverbände und auf Gesetz beruhende sonstige Verbände sowie andere Körperschaften, rechtsfähigen Anstalten oder rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Neben der Verwaltungsgemeinschaft eröffnet § 19 a Abs. 1 Satz 1 GkZ zudem die Möglichkeit, dass ein Beteiligter anderen Beteiligten die Mitbenutzung einer von ihm betriebenen Einrichtung gestattet. Dieses kann sich beispielsweise auf Einrichtungen der Gas- und Wasserversorgung, der Abfallentsorgung oder kulturelle und soziale Einrichtungen beziehen. Auf die Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften wird hingewiesen.

2. Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages

Die Verwaltungsgemeinschaft sowie die Mitbenutzung von Einrichtungen gemäß § 19 a GkZ wird durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten vereinbart. Dieser bedarf der Schriftform. Die Willensbildung bezüglich der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft zur Erfüllung einer oder mehrerer wesentlicher Aufgaben der Gemeinde ist eine wichtige Angelegenheit, die die Gemeindevertretung bzw. der Amtsausschuss nicht übertragen können (§ 28 Nr. 25 GO und § 24 a AO).

Im Vertrag ist in jedem Fall klarzustellen, welcher Vertragspartner die Verwaltung des anderen Vertragspartners in Anspruch nimmt. Des Weiteren ist eine exakte Aufgabenbeschreibung erforderlich. Gemäß § 19 a Abs. 4 Satz 2 und § 18 Abs. 3 GkZ ist erforderlich, dass entweder eine Befristung der vertraglichen Geltungsdauer erfolgt oder eine Festlegung der Voraussetzungen, unter denen der Vertrag von den Beteiligten gekündigt werden kann. Die Bestimmungen des § 127 LVwG zur Vertragsanpassung und Kündigung in besonderen Fällen bleiben hiervon unberührt. Sinnvollerweise sollte die Erstattung der Verwaltungskosten durch den Aufgabenträger an den verwaltungsführenden Beteiligten vertraglich geregelt werden.

3. Verhältnis zwischen den Beteiligten

Gemäß § 19 a Abs. 1 Satz 2 GkZ können die Behörden des Aufgabenträgers (etwa der Bürgermeister, der Amtsvorsteher bzw. der Amtsdirektor) dem verwaltungsführenden Beteiligten fachliche Weisungen erteilen. Dieses gilt nur gegenüber dem verwaltungsleitenden Organ, nicht gegenüber den einzelnen Mitarbeitern des verwaltungsführenden Beteiligten. Der Aufgabenträger kann grundsätzlich keinen Einfluss auf den Geschäftsgang in der Verwaltung nehmen. Rechtsverordnungen und Satzungen des Aufgabenträgers werden von dem geschäftsführenden Beteiligten im

Rahmen der Durchführung der Verwaltungsgeschäfte angewandt. Ihre Geltung bleibt insofern unberührt.

Die vertragliche Einräumung weitergehender gegenseitiger Rechte ist möglich. Sinnvoll ist die Aufnahme einer Regelung zur Zeichnungsbefugnis zugunsten der Mitarbeiter des verwaltungsführenden Beteiligten. Diese verbliebe sonst beim Aufgabenträger. Eine Verleihung der Zeichnungsbefugnis sollte zumindest in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung erfolgen, um einen schwerfälligen Verwaltungsablauf zu vermeiden. Dem Aufgabenträger können Kontroll- und Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden, welche den verwaltungsführenden Beteiligten jedoch nicht zu sehr einengen sollten. So kann insbesondere ein Mitspracherecht vereinbart werden hinsichtlich der Auswahl der Beschäftigten, die mit Verwaltungsaufgaben des Aufgabenträgers befasst werden sollen oder hinsichtlich bestimmter Maßnahmen mit größeren finanziellen Auswirkungen.