

**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

**Durchführung der Fusion von
Kommunen und deren Einrich-
tungen**

- anonymisiert -

Hildesheim, 05.08.2020

Az.: 10712/6.3-4/2019



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung	3
2	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....	6
3	Chancen durch Fusionen	11
4	Fusionsphasen.....	14
4.1	Fusionsplanung und Zeitbedarf	14
4.2	Sondierungsphase	18
4.2.1	Allgemeines	18
4.2.2	Politische Herausforderungen	18
4.2.3	Struktur der neuen Kommune	20
4.3	Vor-Fusionsphase	22
4.3.1	Allgemeines	22
4.3.2	Gesellschaftliche Herausforderungen.....	22
4.3.3	Vorbereitung der Fusionsbeschlüsse und des GÄV	24
4.3.4	GÄV und Ziele.....	25
4.4	Fusionsphase.....	27
4.4.1	Allgemeines	27
4.4.2	Gestaltung der neuen Kommune.....	27
4.5	Nach-Fusionsphase	30
4.5.1	Allgemeines	30
4.5.2	Harmonisierung und Integration	31
4.5.3	Evaluation	32
5	Einbindung der Beschäftigten	32
6	Beratung und Prozessbegleitung	34
7	Aufgabenkatalog für den Fusionsprozess	36

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Gemeindegrößenansätze NFAG.....</i>	<i>13</i>
<i>Abbildung 2: Fusionsphasen</i>	<i>16</i>
<i>Abbildung 3: Fusionskommunen</i>	<i>20</i>

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Beispielhafte Darstellung der von den geprüften Kommunen in den Gebietsänderungsverträgen genannten wesentlichen Regelungen (Standard- und individuelle Regelungen)
Anlage 2	Beispielhafte Darstellung der von den geprüften Kommunen in den Gebietsänderungsverträgen genannten Fusionsziele (allgemeine, nicht messbare Ziele)
Anlage 3	Aufgabenkatalog

Abkürzungsverzeichnis

GÄV	Gebietsänderungsvertrag/-verträge
HVB	Hauptverwaltungsbeamte/r und Hauptverwaltungsbeamtin/innen
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
KAB	Kommunalaufsichtsbehörde
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung - KomHKVO - vom 18.04.2017 (Nds. GVBl., S. 130) in der Fassung vom 22.01.2020 (Nds. GVBl., S. 13)
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 14.09.2007; letzte berücksichtigte Änderung: §§ 1 und 24 geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.12.2019 (Nds. GVBl., S. 451)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl., S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 15.07.2020 (Nds. GVBl. S. 244)
SG	Samtgemeinde(n)
ZV	Zukunftsvertrag/Zukunftsverträge

1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

- Tz. 1 Die niedersächsischen Kommunen standen auch schon vor den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie vor einer Reihe von Herausforderungen, wenn es darum geht, auch künftig leistungsfähig zu bleiben. Ob demografischer Wandel, anhaltende Haushaltskonsolidierungen, höhere Transparenzanforderungen an die Verwaltung, Attraktivität als Arbeitgeber oder digitaler Wandel mit der rasanten Weiterentwicklung von Informations- und Kommunikationsprozessen: Die Kommunen müssen mittel- und langfristig in ihren Kernaufgaben der Daseinsvorsorge handlungs- und steuerungsfähig bleiben.
- Tz. 2 Nach § 24 Abs. 1 NKomVG können Gemeinden oder Landkreise aus Gründen des öffentlichen Wohls aufgelöst, vereinigt oder neu gebildet und Gebietsteile von Gemeinden oder von Landkreisen umgegliedert werden (Gebietsänderungen).
- Tz. 3 Kommunen können sich freiwillig auflösen und zu einer neuen Gebietskörperschaft zusammenschließen. Wird eine solche Fusion von Kommunen geplant, haben sie die grundlegenden Vorschriften zu Gebieten in den §§ 23 bis 27 NKomVG zu beachten.

- Tz. 4 Das Gebiet der Gemeinde soll so bemessen sein, dass die örtliche Verbundenheit der Einwohnerinnen und Einwohner gewahrt und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 23 Abs. 2 NKomVG).
- Tz. 5 In den siebziger Jahren wurde eine kommunale Gebietsreform in Niedersachsen durchgeführt. Dabei wurden viele Gemeinden aufgelöst und die Verwaltungsstrukturen geändert. Das damalige „Leitbild der letzten allgemeinen Gemeindegebietsreform“¹ sagte u. a. aus, dass die zu fusionierenden Gemeinden einen Nahbereich bilden müssen. Dabei können in einer Gemeinde oder SG auch mehrere Grundzentren vorhanden sein. Dies ist gerade für den Zusammenschluss von SG entscheidend, weil alle der bisherigen Verwaltungssitze auf diese Weise weiterhin als raumordnerisches Grundzentrum fungieren können (Ziff. 2.2 03, S. 9 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen).
- Tz. 6 Die aktuelle Koalitionsvereinbarung² „Gemeinsam für ein modernes Niedersachsen für Innovation, Sicherheit und Zusammenhalt“ hält fest, dass die Verwaltungskraft und Handlungsfähigkeit einer Verwaltung von vielen Faktoren abhängt. Dennoch fiel es einzelnen Kommunen zunehmend schwerer, den notwendigen Sachverstand für die Erledigung anspruchsvoller Aufgaben vorzuhalten und Entwicklungs- und Investitionsschwerpunkte zu setzen. Die Feststellung einer insgesamt starken kommunalen Selbstverwaltung schließt deshalb die punktuelle Weiterentwicklung von Gebietszuschnitten nicht aus.
- Tz. 7 Die Koalitionsvereinbarung stellt bei der Frage, wie zukunftsfähige, effiziente und leistungsstarke Kommunalstrukturen etabliert werden können, fest, dass das öffentliche Wohl im Vordergrund stehe. Eine Fusion von Kommunen könne dem öffentlichen Wohl z. B. dann dienlich sein, wenn sie für die Fusionskommunen in finanzieller, organisatorischer und/oder personeller Hinsicht Vorteile biete. Dabei sollten diese Vorteile im Vergleich zur jeweiligen Selbständigkeit der beteiligten Kommunen eine Beibehaltung oder im optimalen Fall eine Verbesserung der Dienstleistungsstandards und Daseinsvorsorge ermöglichen.

¹ Entschließung des Niedersächsischen Landtags vom 09.02.1971, LT-Drs. 7/382.

² Koalitionsvereinbarung „Gemeinsam für ein modernes Niedersachsen für Innovation, Sicherheit und Zusammenhalt“ zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und der Christlich-Demokratischen Union (CDU) in Niedersachsen für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022, unterzeichnet am 21.11.2017. <https://cdu-niedersachsen.de/medien/koalitionsvertrag-2017-2022/>, <https://www.spdnds.de/koalitionsvertrag2017/> (Abruf am 23.03.2020).

- Tz. 8 Seit 2010 bis Anfang 2020 sind nach Mitteilung des MI in Niedersachsen insgesamt 38 Verfahren zu kommunalen Zusammenschlüssen durchgeführt worden. Die Verfahren beinhalteten eine Landkreisneubildung, Zusammenschlüsse von jeweils zwei SG, Zusammenschlüsse von Einheitsgemeinden, Zusammenschlüsse von Mitgliedsgemeinden (darunter auch Zusammenschlüsse von mehreren Mitgliedsgemeinden), Umwandlungen von SG in Einheitsgemeinden und Zusammenschlüsse von SG mit jeweils einer Einheitsgemeinde zu einer neuen Einheitsgemeinde.
- Tz. 9 Drei dieser kommunalen Fusionen profitierten von kapitalisierten Bedarfszuweisungen³. Mit einer Entschuldungshilfe nach § 14 a NFAG unterstützte das Land Niedersachsen 18 Kommunen. Die übrigen 17 Fusionen erfolgten ohne finanzielle Unterstützung durch das Land und lassen eine gewisse Tendenz zu freiwilligen Gebietsentwicklungen im Sinne einer kommunalen Eigenbewegung erkennen.
- Tz. 10 Bei Gebietsänderungen – hier speziell der Fusion zweier oder mehrerer Kommunen – ergeben sich neben rechtlichen Anforderungen auch praktische Hürden, um den Fusionsprozess erfolgreich durchzuführen und die gesetzten Fusionsziele zu erreichen. Fusionsziele sind vielschichtig und reichen von einer Verbesserung der Haushaltslage bis zur Zukunftsfähigkeit der Verwaltung.
- Tz. 11 Ziel dieser Prüfung war es, mögliche Schwachstellen der Fusionsprozesse, ihren Entstehungsgrund und Vermeidungsstrategien bzw. Lösungsansätze aufzuzeigen, um weiteren Kommunen, die eine Fusion anstreben, Handlungsempfehlungen geben zu können. Ausgewählt habe ich für die Prüfung Kommunen, die eine Fusion bzw. die Umwandlung einer SG in eine Einheitsgemeinde vor dem Jahr 2016 durchgeführt haben. Dies eröffnete mir die Möglichkeit, mehrjährige Prozesse analysieren zu können. Die Vereinbarungen des jeweiligen ZV betrachtete ich nicht, da eine Bewertung des Fusionserfolges der geprüften Kommunen hiermit nicht verbunden ist.
- Tz. 12 Bei zehn Kommunen untersuchte ich die Vereinbarungen und Ziele der GÄV sowie die Fusionsprozesse.

³ Bewilligung einer kapitalisierten Bedarfszuweisung gem. § 13 NFAG. Die konkreten Voraussetzungen regelt der Erlass des MI vom 20.06.2008, Az.: 32.1-10464/1 (2008).

Von der Möglichkeit, zum Entwurf dieser Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen, hat keine der zehn Kommunen Gebrauch gemacht.

2 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

Tz. 13 Chancen durch Fusionen

- Fusionsinteressierte Kommunen sollten die nicht ausschließlich monetären Vorteile in den Fokus ihrer Fusion stellen. Bei der Auswahl möglicher Fusionspartner ist jedoch der langfristige finanzielle Anreiz der überproportionalen Einwohnerveredelung nicht gänzlich außer Acht zu lassen (siehe Abschnitt 3).

Tz. 14 Fusionsplanung und Zeitbedarf

- Bei Veränderungsprozessen im Rahmen einer Fusion spielt der Zeitfaktor eine große Rolle. Weil unterschiedlichste Fragestellungen abzuarbeiten sind, müssen sich fusionsinteressierte Kommunen ausreichend Zeit für die Vorbereitung und Umsetzung der Fusion nehmen. Diese Veränderungsprozesse sollten mit größtmöglicher Transparenz begleitet werden.
- Um den komplexen Fusionsprozess zu strukturieren, habe ich ihn in vier Phasen unterteilt. Es handelt sich um die Sondierungs-, Vor-Fusions-, Fusions- und Nach-Fusionsphase.
- Um den Fusionsprozess zu steuern, sollten die Kommunen ab der Vor-Fusionsphase ein Projektmanagement einsetzen. Zu den Aufgaben gehören die Planung, Überwachung, Steuerung und der Abschluss des Projektes „Fusion“.

Ich verweise hierzu auf Abschnitt 4.1.

Tz. 15 Politische Herausforderungen

- Infolge einer Fusion verringert sich die Anzahl der Mandate und Vorsitze. Zur Abmilderung der Folgen der Mandatsverluste besteht die Möglichkeit,

im Rahmen der nächsten Neuwahlen die Zahl der zu wählenden Abgeordneten bis zum Ende der nächsten allgemeinen Wahlperiode zu erhöhen. Außerdem könnte die Stärkung der politischen Interessenvertretung in und für die Ortschaften gestärkt werden. Überlegenswert könnte die Ausstattung der Ortschaften mit „Ortschaftsmitteln“ ggf. ergänzend zu den Ortsratsmitteln sein.

- Läuft die Amtszeit von HVB nach Aufnahme der Fusionsverhandlungen und vor Fusionsbeginn aus, kann auf die Wahl der HVB für einen festzulegenden Zeitraum von längstens zwei Jahren verzichtet und die Amtszeit der bisherigen HVB verlängert werden (§ 80 Abs. 4 NKomVG).
- Die Wahl der neuen Gemeindeart (§ 14 NKomVG) war von besonderer Bedeutung. Die Wahl zwischen Samt- oder Einheitsgemeinde sollte auch aus Verwaltungssicht gut überlegt werden. Wichtig ist es zudem zu klären, in welcher neuen Gemeindeform die fusionierten Kommunen zusammenfinden wollen.

Hinsichtlich der politischen Herausforderungen verweise ich auf Abschnitt 4.2.2.

Tz. 16 **Struktur der neuen Kommune**

- Die Kommunen sollten demnach bereits in der Sondierungsphase abschließend klären, welche Gemeindestruktur sie wählen wollen. Falls diese sich für das Konstrukt der SG entscheiden, empfiehlt es sich nach den Erkenntnissen der geprüften Kommunen, die Anzahl der Mitgliedsgemeinden möglichst gering zu halten (siehe Abschnitt 4.2.3).

Tz. 17 **Gesellschaftliche Herausforderungen**

- Viele Einwohnerinnen und Einwohner hatten bezüglich der Fusionsbestrebungen Bedenken. Diese bezogen sie überwiegend auf die eigene Ortschaft (keine Bürgerorientierung, Abbau kommunaler Leistungen, höhere Belastungen, neue Postleitzahlen, neue Straßennamen etc.). Die Fusionskommunen reagierten auf diese Bürgersorgen. Sie hielten z. B. Bür-

geranhörungen ab, trafen Regelung zum Fortbestand der ortsnahen Bürgerdienste und beschrieben die Auswirkungen lebensnah (siehe Abschnitt 4.3.2).

Tz. 18 Vorbereitung der Fusionsbeschlüsse und des GÄV

- Im Ergebnis ist in der Vor-Fusionsphase zu klären, ob die Fusionskommunen tatsächlich zueinander passen und ob die Fusion sowohl von den politischen Entscheidungsgremien als auch von der Verwaltungsspitze gewollt ist.
- Die potenziellen Fusionspartner sollten eine Lenkungsgruppe aus den HVB, den allgemeinen Vertreterinnen und Vertretern und Mitgliedern der politischen Gremien einrichten. Der Einsatz einer neutralen Moderation (z. B. durch eine übergeordnete Behörde) sorgt für eine Begegnung auf Augenhöhe und schafft Vertrauen und Akzeptanz. Sie bindet alle Beteiligten gleichberechtigt ein.

Ich verweise hierzu auf Abschnitt 4.3.3.

Tz. 19 **GÄV und Ziele**

- Die Fusionskommunen setzten sich Fusionsziele. Diese ergaben sich u. a. aus den GÄV und vor allem aus der Umsetzung der ZV. Weitere dokumentierte Ziele fand ich in Form von Umsetzungszielen, die sich beispielsweise die Arbeitsgruppen setzten. Die von mir betrachteten Ziele waren weitgehend nicht evaluierbar (siehe Abschnitt 4.3.4).

Tz. 20 **Gestaltung der neuen Kommune**

- Nach Auskunft der geprüften Kommunen sollten folgende Verfahrensschritte beachtet werden:
 - Bestandsaufnahme in Form eines Strukturvergleichs der Fusionskommunen durchführen,
 - Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken für die neue Kommune analysieren,
 - strategische Ziele für die neue Kommune setzen (z. B. strategische Ziele aufgrund der Alleinstellungsmerkmale der neuen Kommune, etc.),
 - nach einer vorgeschalteten Aufgabenkritik eine Umsetzungsstrategie entwickeln (Handlungsfelder nach Aufgabenbereichen festlegen) und
 - Maßnahmenplan je Handlungsfeld erstellen.
- Die geprüften Kommunen empfahlen, die künftige Aufbauorganisation der neuen Kommune rechtzeitig vorzubereiten.
- Die neuen strategischen und organisatorischen Festlegungen sollten die Produktstruktur bzw. Produktgestaltung des neuen Haushaltsplans prägen.

- Zwei Fusionskommunen erprobten die Fusion mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung im Vorfeld der Fusion. Sie bauten damit Berührungspunkte ab.
- Ein bedeutender Schlüssel für die Akzeptanz der Fusion ist m. E. die unveränderte Gewährleistung der freiwilligen Leistungen. Das Streben danach könnten Fusionskommunen als roten Faden für den Fusionsprozess nutzen.
- Die größten geprüften Kommunen verbesserten mit der Fusion die Möglichkeiten des Personaleinsatzes. Z. B. konnten sie komplexere geförderte Vorhaben in Angriff nehmen und unabhängiger von den Leistungen Dritter sein.

Bezüglich der Gestaltung der neuen Kommune weise ich auf Abschnitt 4.4.2 hin.

Tz. 21 **Harmonisierung und Integration**

- Die Harmonisierung und Integration der Finanzsoftware (Haushaltsverfahren sowie Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) war eine spezielle Herausforderung, weil viele Kommunen in der Nach-Fusionsphase Vermögensbewertungen, Jahresabschlüsse und Eröffnungsbilanzen „nachholen“ mussten. Die Kommunen sollten ihre Jahresabschlüsse und insbesondere die Vermögensbewertung bereits in der Fusionsphase ggf. durch eine vorbereitende IKZ ihrer Kämmereien erledigen bzw. vereinheitlichen.
- Die Harmonisierung und Integration von Einrichtungen kann schon allein wegen unterschiedlicher Rechtsformen langwierig und aufwändig werden. Die Kommunen sollten bereits in der Fusionsphase klären, welche Strukturen sie in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt vereinheitlichen wollen.
- Hilfreich für alle Harmonisierungs- und Integrationsprozesse ist eine Verwaltungskultur, die die gegenseitige Wertschätzung der Arbeit des jeweilig anderen fördert.

Hinsichtlich Harmonisierung und Integration verweise ich auf Abschnitt 4.5.2.

Tz. 22 **Einbindung der Beschäftigten**

- Die Beschäftigten der Fusionskommunen hatten sich mit neu beschriebenen Arbeitsplätzen, neuen Kollegen in neuen Verwaltungsstrukturen und der Angst vor Stellenabbau auseinanderzusetzen. Der Informationsbedarf war dementsprechend hoch. Deshalb rieten die geprüften Kommunen, die Beschäftigten so früh wie möglich aktiv in den Fusionsprozess einzubinden und somit die Akzeptanz zu fördern. Mit einem Personalentwicklungskonzept könnte die neue Kommune den Beschäftigten Perspektiven aufzeigen. Empfehlenswert sei es, die Beschäftigten aller Fusionskommunen unterhalb der Führungsebene in die Projektarbeit einzubinden (siehe Abschnitt 5).

Tz. 23 **Beratung und Prozessbegleitung**

- Die Kommunen sollten ein umfassendes Projektmanagement mit einer dafür freigestellten Projektleitung einrichten. Hilfreich kann ein externes Projekt- und Veränderungsmanagement durch einen „neutralen“ Dritten sein, das die Fusionskommunen projektbegleitend umfassend ab Vor-Fusionsphase - auch in den politischen Gremien - unterstützt (siehe Abschnitt 6).

Tz. 24 **Aufgabenkatalog für den Fusionsprozess**

- Die geprüften Kommunen gaben an, dass eine Arbeitshilfe für ihren Fusionsprozess hilfreich und sinnvoll gewesen wäre. Einen entsprechenden Aufgabenkatalog habe ich erstellt (siehe Anlage 3). Der Aufgabenkatalog soll fusionswilligen Kommunen als Hilfestellung, Anregung und Orientierung dienen und kann individuell an die örtlichen Erfordernisse jeder einzelnen Kommune angepasst werden (siehe Abschnitt 7).

3 Chancen durch Fusionen

Tz. 25 Kommunale Fusionen werden in der Öffentlichkeit oft kontrovers diskutiert. Kritische Betrachtungsweisen resultieren aus meiner Sicht daraus, dass Fusionen gedanklich oft mit Entschuldungshilfen und folglich mit Haushaltssicherungsmaß-

nahmen für die betroffenen Kommunen verbunden sind. Koppelt man diese Aspekte von einer Fusion ab, ergeben sich für fusionsinteressierte Kommunen weitere Chancen hinsichtlich ihrer zukünftigen Handlungs- und Leistungsfähigkeit. Positive Effekte können sich auch für finanzstarke Kommunen ergeben.

Tz. 26 Die geprüften Kommunen zählten diverse Vorteile und positive Effekte ihrer Fusion auf, welche ich im Folgenden komprimiert darstelle:

- Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch die größere Verwaltungseinheit,
- Nutzung von Synergieeffekten, um die Auswirkungen des demografischen Wandels mit den Einwohnerrückgängen und Finanzverlusten aufzufangen,
- Erhalt und Ausbau einer leistungsstarken bürgernahen Verwaltung, um Zukunftsaufgaben mit gebündelter Fach- und Sachkompetenz nachhaltig umsetzen zu können,
- Verbesserung der Dienstleistungsqualität für Einwohnerinnen und Einwohner,
- Steigerung der Attraktivität der Kommune als Arbeitgeberin für Beschäftigte,
- Bündelung, Stützung und Stärkung eines gemeinsamen Standort-, Tourismus- und Wirtschaftspotenzials, um bestehende Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen,
- Anpassung der Strukturen der kommunalen Einrichtungen, Erhalt und Verbesserung einer leistungsfähigen Daseinsvorsorge und damit Stärkung der Region,
- Förderung der örtlichen Kultur-, Senioren und Sozialarbeit der Kommune,
- zeitgerechte strukturelle Anpassung der örtlichen Bildungseinrichtungen und Stärkung der Jugendhilfe,

- Verbesserung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Vertretung,
- Stärkung der Bedeutung der Kommune innerhalb des Landkreises.

Tz. 27 Neben diesen nicht-monetären Vorteilen profitierten fast alle geprüften Kommunen von höheren Schlüsselzuweisungen. Diese resultierten aus der fusionsbedingten Erhöhung der Einwohnerzahl.

Tz. 28 Schlüsselzuweisungen bilden in der Regel den zentralen Ausgleichsmechanismus im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben wird für jede Kommune in Niedersachsen individuell über die Ermittlung der Bedarfsmesszahl⁴ und der Steuerkraftmesszahl⁵ berechnet. Eine kreisangehörige Gemeinde erhält Schlüsselzuweisungen, wenn die Bedarfsmesszahl größer als die Steuerkraftmesszahl ist.

Tz. 29 Mit steigender Einwohnerzahl erhöht sich die Bedarfsmesszahl der jeweiligen Kommune. Es findet eine sogenannte „Einwohnerveredelung“ statt.

Tz. 30 Hierzu legt das NFAG folgende Gemeindegrößenansätze fest:

Einwohnerzahl	Gemeindegrößenansatz
von bis zu 10.000	1,0 (100%)
von 20.000	1,1 (110%)
von 50.000	1,25 (125%)
von 100.000	1,45 (145%)
von 250.000	1,7 (170 %)
von 500.000	1,8 (180%)

Abbildung 1: Gemeindegrößenansätze NFAG

⁴ Die Bedarfsmesszahl ist eine rechnerische Größe, die einen Richtwert für den Finanzbedarf einer Kommune im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs darstellt.

⁵ Die Steuerkraftmesszahl zeigt die Steuerkraft im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an. Die Steuerkraft wird aus der Summe der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie des Einkommensteueranteils und Umsatzsteueranteils ermittelt.

- Tz. 31 Überschreitet eine Kommune die Einwohnerzahl von 10.000, profitiert sie finanziell durch einen überproportionalen Anstieg der Schlüsselzuweisungen. Ab dieser Einwohnerzahl steigt der Veredlungsfaktor mit jedem weiteren Einwohner fortlaufend linear an. Die Bedarfsmesszahl zur Berechnung des Finanzbedarfs im kommunalen Finanzausgleich wird beispielsweise bei einer Einwohnerzahl von 20.000 mit dem Faktor 1,1 und bei einer Einwohnerzahl von 50.000 mit dem Faktor 1,25 ermittelt.
- Tz. 32 Der finanzielle Vorteil der Einwohnerveredelung wird jedoch systembedingt durch eine höhere Kreisumlage „teilweise“ wieder aufgehoben. Die meisten geprüften Kommunen erhielten daher von ihren Landkreisen eine finanzielle Unterstützung für eine vereinbarte Übergangszeit von bis zu sieben Jahren nach ihrer Fusion. Die Landkreise gewährten Zuwendungen (Sonderbedarfszuweisungen) in Höhe der durch die Fusion bedingten Mehreinnahmen bei der Kreisumlage abzüglich der durch die Fusion bedingten Mehreinnahmen bei den eigenen Schlüsselzuweisungen (Nettomehreinnahme).
- Tz. 33 Fusionsinteressierte Kommunen sollten nach meiner Ansicht grundsätzlich die strukturverbessernden Vorteile in den Fokus ihrer Fusion stellen und nicht nur die finanziellen Gesichtspunkte bewerten. Bei der Auswahl möglicher Fusionspartner ist jedoch der langfristige monetäre Anreiz der überproportionalen Einwohnerveredelung nicht gänzlich außer Acht zu lassen. Eine kommunale Fusion sollte von allen Beteiligten als Chance zur positiven Veränderung verstanden werden und diese Haltung auch gegenüber Politik, Verwaltung und Einwohnern ausstrahlen. Ziel ist es, arbeits- und zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen zu erhalten bzw. wiederzugewinnen und auszubauen. Prozessabläufe sind dabei zu analysieren und optimieren, um langfristig wettbewerbsfähig agieren zu können.

4 Fusionsphasen

4.1 Fusionsplanung und Zeitbedarf

- Tz. 34 Bei Veränderungsprozessen im Rahmen einer Fusion spielt der Zeitfaktor eine große Rolle. Weil unterschiedlichste Fragestellungen abuarbeiten sind, müssen fusionsinteressierte Kommunen sich ausreichend Zeit für die Vorbereitung und Umsetzung der Fusion nehmen.

- Tz. 35 Um den komplexen Fusionsprozess zu strukturieren, habe ich ihn in vier Phasen unterteilt. Es handelt sich um die Sondierungs-, Vor-Fusions-, Fusions- und Nach-Fusionsphase⁶. Die Phasen sind voneinander abgegrenzt und mit wesentlichen Aufgabenblöcken versehen. Es handelt sich um eine grobe Einteilung, bei der es in der Praxis zu Überschneidungen kommen kann.
- Tz. 36 Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Phasen und Merkmale einer Fusion:

⁶ Siehe beispielsweise auch Bearing Point GmbH in: Fusionen in der Öffentlichen Verwaltung erfolgreich gestalten, 2009.

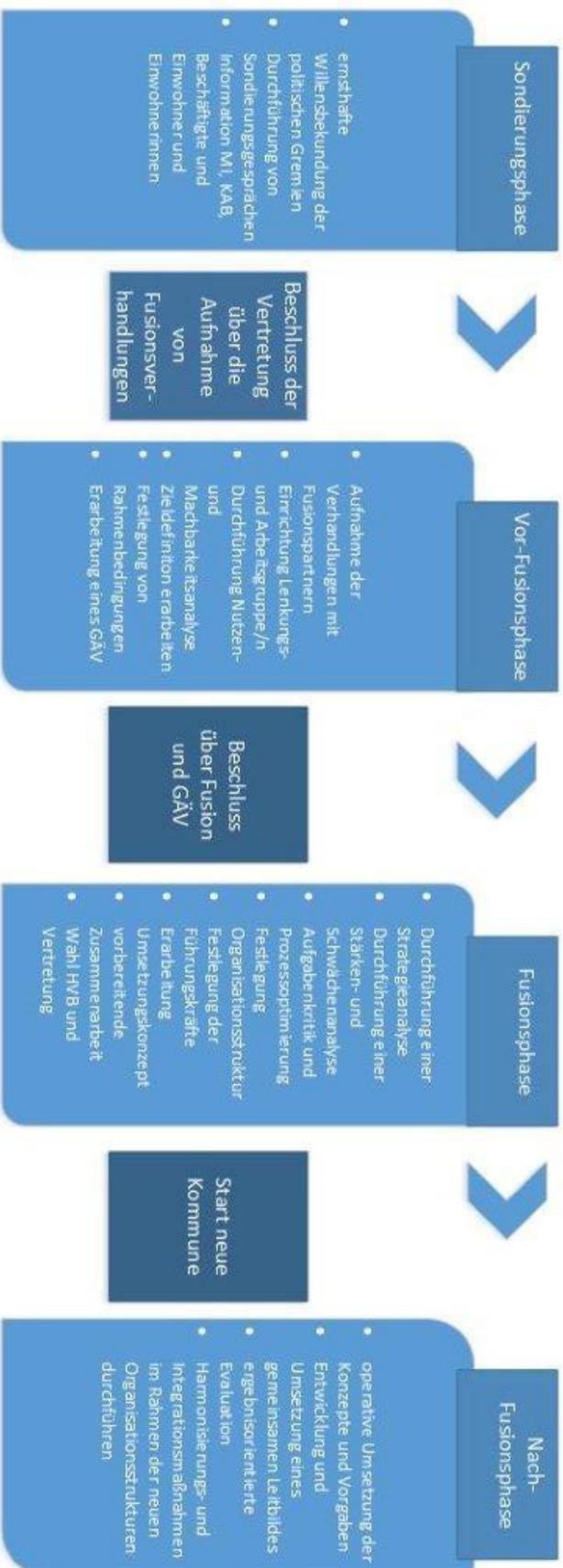


Abbildung 2: Fusionsphasen⁷

⁷ Eigene Darstellung

- Tz. 37 Um den Fusionsprozess optimal zu steuern, sollten die Kommunen ab der Vor-Fusionsphase ein Projektmanagement einsetzen. Zu den Aufgaben gehören die Planung, Überwachung, Steuerung und der Abschluss des Projektes „Fusion“. Mithilfe des Projektmanagements können die Kommunen Risiken begrenzen, Chancen nutzen und die Zielerreichung überwachen. Es leistet einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Erfolgs.
- Tz. 38 Alle Kommunen müssen sich einen eigenen Zeitrahmen setzen. Folgende Ausführungen dienen der Orientierung:
- Sondierungsphase: Oftmals bedarf es mehrerer Anläufe mit Unterbrechungen bis die Verwaltung von der Vertretung den Auftrag erhält, Fusionsverhandlungen aufzunehmen. Deshalb ist die Sondierungsphase hinsichtlich ihres Zeitbedarfes nicht definierbar.
 - Vor-Fusionsphase: Für die Vor-Fusionsphase sollten die Kommunen erfahrungsgemäß etwa ein Jahr einplanen.
 - Fusionsphase: Bei Neubildungen⁸ hat es sich als günstig erwiesen, für diese Phase zwei bis drei Jahre einzuplanen. Der Zeitaufwand für Eingliederungen⁹ kann geringer sein.
 - Nach-Fusionsphase: In der Nach-Fusionsphase gibt es viele Tätigkeiten, die im ersten Jahr anfallen. Die Erfahrungen zeigen, dass Abläufe und Verwaltungskultur teilweise auch nach fünf Jahren noch nicht endgültig harmonisiert sind. Auch diese Phase ist als Teil des gesamten Prozesses mit einem realistischen Zeitfenster zu versehen.
- Tz. 39 Eine weitere zeitliche Vorgabe ist zu beachten, wenn ein Fusionsgesetz¹⁰ erforderlich ist. Für das förmliche Verfahren ist ein Zeitraum von etwa 16 Monaten ab Vorlage des Antrages beim MI bis zum Inkrafttreten des Fusionsgesetzes einzuplanen. Das MI benötigt etwa acht Monate für die vorgeschriebenen Anhörungen

⁸ Neubildung: Zwei oder mehr Kommunen bilden eine neue Kommune.

⁹ Eingliederung: Eine Kommune wird in eine andere (größere) Kommune eingegliedert.

¹⁰ Fusionen durch Gesetz (§ 25 NKomVG); der Zusammenschluss von SG erfolgt grundsätzlich durch Verordnung (§ 101 NKomVG).

und Beteiligungen, für die Erstellung des Gesetzentwurfes und dessen Beschluss. Die übrige Zeit benötigten die Kommunen für die Vorbereitung der Wahl der Organe.

4.2 Sondierungsphase

4.2.1 Allgemeines

Tz. 40 In der Sondierungsphase bekunden die Vertretungen ihren ernsthaften Willen an einer Fusion. Daraufhin folgen Sondierungsgespräche mit möglichen Partnern. Nach Angaben der geprüften Kommunen ist die Freiwilligkeit bei der Partnerwahl dabei hilfreich. Die Kommunen sollten zudem Informationsgespräche über den Sachstand der Verhandlungen und deren erste Ergebnisse mit dem MI und der KAB sowie den Beschäftigten führen. Eine erste Information der Einwohnerinnen und Einwohner sollte ebenfalls erfolgen. Auch wäre jetzt ggf. die Entscheidung über die Verlängerung der Amtszeit der bzw. des HVB nach § 80 Abs. 4 NKomVG (siehe Abschnitt 4.2.2) zu treffen. Das Ergebnis der Sondierungsgespräche wird den Vertretungen vorgestellt. Die Phase endet mit den Beschlüssen der Vertretungen, die Fusionsverhandlungen mit konkreten Partnern aufzunehmen.

Tz. 41 Auch wenn ich in meinen Prüfungserkenntnissen immer von einem Fusionswillen (und weiter von einer umgesetzten Fusion) ausgehe, muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass mögliche Fusionswünsche in dieser Phase auch scheitern können. Ungewünschte oder nicht auf einer breiten Basis in den Gremien stehende Zusammenschlüsse bringen oft weder die gewünschte Akzeptanz noch die erwarteten Verbesserungen mit sich.

4.2.2 Politische Herausforderungen

Tz. 42 Fusionen wirken sich auf die Arbeit der politischen Gremien aus. Es verringert sich die Anzahl der Mandate, Ausschüsse und Vorsitze in der neuen Kommune. Um den Anforderungen kommunalpolitischer Mandatsarbeit gerecht zu werden,

erhöhten die meisten geprüften Kommunen die Zahl der zu wählenden Abgeordneten bis zum Ende der nächsten allgemeinen Wahlperiode um 2, 4 oder 6 (§ 46 Abs. 5 NKomVG).

- Tz. 43 Einige der geprüften Fusionskommunen hielten daneben eine weitere Abmilderung der Folgen des Mandatsverlusts im Wege der Stärkung der politischen Vertretung in den Ortschaften für sinnvoll. Sie eröffneten Kommunalpolitikerinnen und -politikern die Möglichkeit, ihr zukünftiges Engagement unmittelbar in den Dienst „ihrer Ortschaft“ (z. B. als Ortsvorsteher/in, Ortsratsmitglied) zu stellen.
- Tz. 44 Als politische Herausforderung erwies sich auch die Tatsache, dass sich die Fusionen auch parteipolitisch auswirkten (z. B. örtliche Zuständigkeit zweier Ortsgruppen, eine Bewerberliste).
- Tz. 45 Bei einigen Kommunen wäre die Amtszeit einer bzw. eines HVB abgelaufen, nachdem die Kommune beschloss, Fusionsverhandlungen aufzunehmen und bevor die Fusion zustande kam. Sie machten von den Möglichkeiten des § 80 Abs. 4 NKomVG Gebrauch. Sie beschlossen, auf eine erforderliche Wahl der bzw. des HVB für einen festzulegenden Zeitraum von längstens zwei Jahren nach dem Ablauf der Amtszeit oder dem Ausscheiden aus dem Amt vorläufig zu verzichten. Zugleich beschlossen sie mit Zustimmung der Amtsinhaber eine Verlängerung der Amtszeit gem. § 80 Abs. 4 Satz 5 NKomVG bis zu dem Zeitpunkt, an dem das Amt infolge der Fusion wegfällt oder eine Nachfolgerin oder ein Nachfolger das Amt antritt.
- Tz. 46 Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die oberste KAB den Zeitraum einmalig um bis zu zwölf Monate verlängern kann, sollte die geplante Fusion nach den zwei Jahren noch nicht erfolgt, aber binnen zwölf weiterer Monate möglich sein (§ 80 Abs. 4 Satz 3 NKomVG).
- Tz. 47 Für den Fall, dass es zu keiner Verlängerung von Amtszeiten kommt, steht rechtzeitig die Wahl einer bzw. eines neuen HVB an. Meine Erhebungen ergaben, dass der Rechtzeitigkeit der Wahl besonderes Augenmerk geschenkt werden sollte. In einem Fall wurde ein neu gewählter HVB im November vor Fusionsbeginn und mit Amtsantritt zum Jahreswechsel gewählt. Seine innerorganisatorischen Vorstellungen konnte er aufgrund der geringen Zeitspannen zwischen Wahl und Fusionsbeginn nicht mehr einbringen (z. B. Anzahl der Fachbereiche,

Besetzung von Führungspositionen, Regelung der Standortfragen). Ein anderer HVB dagegen wurde bereits sieben Monate vor Fusionsbeginn und Amtsantritt gewählt. Er konnte konkret mitwirken. Für die dritte Phase der Fusion (Fusionsphase) war dies von erheblichem Vorteil.

Tz. 48 Fusionskritiker befürchteten, dass die Bereitschaft zur Gremienarbeit bei großflächigen Kommunen wegen denkbarer weiterer Wege zu den Gremiumssitzungen sinken könnte. Diesen Befürchtungen begegneten die Kommunen mit einem Wechsel der Sitzungsorte im Gebiet der neuen Kommunen.

Tz. 49 Die geprüften Fusionskommunen standen vor der Wahl, sich aufzulösen und in eine weiter bestehende Kommune zu integrieren (Eingliederung) oder zu einer neuen Kommune zusammen zu finden (Neubildung). Zu den diesbezüglichen Herausforderungen verweise ich auf die Abschnitte 4.2.3 und 4.4.2.

4.2.3 Struktur der neuen Kommune

Tz. 50 In der Sondierungsphase müssen die Fusionspartner festlegen, ob sie zu einer Gemeinde bzw. Stadt oder SG (Gemeindeverbund) fusionieren wollen. Ich untersuchte insoweit zehn Verfahren zu kommunalen Fusionen (acht Neubildungen und zwei Eingliederungen):

„Neue“ Kommune/Struktur	„Alte“ Kommunen/Strukturen
Gemeinde C	Fusion zur Einheitsgemeinde (Neubildung) Gemeinden A und B
Gemeinde C	Fusion zur Einheitsgemeinde (Neubildung) Gemeinden A und B
Gemeinde C	Fusion zur Einheitsgemeinde (Neubildung) SG A und Gemeinde B
Stadt C	Fusion zur Einheitsgemeinde (Neubildung) Städte A und B
Stadt C	Fusion zur Einheitsgemeinde (Eingliederung) Stadt A und Gemeinde B
Stadt C	Fusion zur Einheitsgemeinde (Neubildung) Stadt A und SG B
Stadt C	Fusion zur Einheitsgemeinde (Eingliederung) Städte A und B
SG C	Fusion zur SG (Neubildung) Samtgemeinden A und B
SG C	Fusion zur SG (Neubildung) Samtgemeinden A und B
SG C	Fusion zur SG (Neubildung) Samtgemeinden A und B

Abbildung 3: Fusionskommunen

- Tz. 51 Der HVB einer Kommune machte die Bildung zu einer Einheitsgemeinde zur Fusionsbedingung. Darüber hinaus berichteten alle Samtgemeindeverwaltungen, dass nach ihren Fusionserfahrungen die Bildung einer neuen SG ein sehr komplexer Vorgang und eher davon abzuraten sei. Sie begründeten dies mit aufwändigen Verwaltungsstrukturen (je nach Anzahl der Mitgliedsgemeinden) und aufwändiger Handhabbarkeit durch zu viele Entscheidungsträger, Gremien und Einzelentscheidungen.
- Tz. 52 Einen besonders hohen Aufwand verursachten die Haushalte der Mitgliedsgemeinden. So hatte eine „neue“ SG zum Zeitpunkt der Prüfung aufgrund der hohen Anzahl von Mitgliedsgemeinden und durch die Umstellung auf die Doppik noch über 90 Jahresabschlüsse, konsolidierte Abschlüsse und die erste gemeinsame Eröffnungsbilanz zu erstellen.
- Tz. 53 Auch die Verteilung der Finanzmittel führte zu Diskussionen unter den Mitgliedsgemeinden. Die Bürgerinnen und Bürger konnten zudem häufig nicht differenzieren, ob die SG oder die jeweilige Mitgliedsgemeinde z. B. in Kindertagesstätten investierte. Diese Unklarheit erschwerte die Schaffung der „örtlichen Verbundenheit“ nach NKomVG und das Zusammenwachsen im Fusionsprozess.
- Tz. 54 Nach der Einschätzung aller geprüften Fusionskommunen war die Wahl der Gemeindestruktur für die neue Kommune von erheblicher Bedeutung. Die Entscheidung zu Gunsten einer neuen SG führte zu besonderen Herausforderungen. Alle „alten“ und „neuen“ Gemeinde-, Stadt- und Samtgemeindeverwaltungen empfahlen in dieser Prüfung auf Grund ihrer Fusionserfahrungen den Zusammenschluss zu größeren Einheitsgemeinden.
- Tz. 55 Diese Tendenz zeigen auch die bisherigen Zahlen zu den freiwilligen Fusionen. Die 17 Verfahren ohne finanzielle Unterstützung des Landes (siehe Abschnitt 1) verteilten sich wie folgt:
- ein Zusammenschluss von zwei Einheitsgemeinden,
 - drei Umwandlungen von SG in Einheitsgemeinden,
 - sechs Zusammenschlüsse von jeweils zwei SG und

- sieben Zusammenschlüsse von Mitgliedsgemeinden.

Tz. 56 Die Kommunen sollten bereits in der Sondierungsphase abschließend klären, welche Gemeindestruktur sie wählen wollen. Falls diese sich für das Konstrukt der SG entscheiden, sollte sie prüfen, wie sie die Anzahl der Mitgliedsgemeinden möglichst gering gehalten werden können.

4.3 Vor-Fusionsphase

4.3.1 Allgemeines

Tz. 57 In der Vor-Fusionsphase findet die Vorbereitung der Fusion auf der politischen Ebene statt. Die Fusionspartner verhandeln die Fusion unter Einbeziehung der politischen Entscheidungsträger. Sie richten Lenkungs- und Arbeitsgruppen ein, die sich regelmäßig austauschen. Die Lenkungsgruppe definiert unter politischer Beteiligung generelle Rahmenbedingungen, Ziele und Eckpunkte einer möglichen Fusion. Sie erteilt Arbeitsaufträge an die Arbeitsgruppen.

Tz. 58 In einer politischen und einer operativen Bewertung prüfen die Fusionskommunen zunächst den Nutzen und die Machbarkeit der Fusion. Kommen die Partner zu dem Schluss, dass eine Fusion erfolgen soll, halten sie die wesentlichen Ergebnisse der Verhandlungen (z. B. zu Standorten, Personalentscheidungen) in einem GÄV (siehe Abschnitt 4.3.4) fest. Auch sollten sie weitere Entscheidungen (zu Beteiligungen, Kommunikation etc.) dokumentieren. Die Phase endet mit den Beschlüssen der Vertretungen über die Fusion und dem Abschluss des GÄV.

4.3.2 Gesellschaftliche Herausforderungen

Tz. 59 Die Fusionskommunen gaben an, dass die Einwohnerschaft die Fusionsbestrebungen mit Besorgnis betrachtete. Die Einwohnerschaft befürchtete, dass

- die Fusion ohne Bürgerorientierung umgesetzt würde,
- die kommunalen Leistungen weniger und teurer würden (z. B. Abwassergebühren steigen, Einrichtungen schließen),

- die heimatliche Kommune abgeschafft würde (Rathausschließung),
- Fremde über die Geschicke der heimatlichen Kommune verfügen würden,
- die finanziellen Mittel fortan in andere Gemeindeteile fließen würde,
- neue Postleitzahlen vergeben würden und
- neue Straßennamen im Falle der Doppelung notwendig seien.

- Tz. 60 Die Bedenken der Einwohnerschaft bezogen sich insbesondere auf die eigene Ortschaft. Sie äußerte den Fusionskommunen gegenüber Befürchtungen hinsichtlich der fortwährenden Existenz „ihrer“ Einrichtungen (z. B. Dorfgemeinschaftshaus, Feuerwehr, geförderte Vereine, Freizeitflächen).
- Tz. 61 Die Fusionskommunen nahmen sich der Sorgen an. Sie hörten die Einwohnerschaft in unterschiedlicher Form an (siehe § 25 Abs. 4 NKomVG). Nach der Einschätzung einiger Fusionskommunen potenzierten sich die Sorgen, je intensiver sie z. B. Bürgerversammlungen abhielten. Um dem Sorgenpotential der Einwohnerschaft entgegen zu wirken, betrieb eine Fusionskommune eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit zur Vorbereitung der Bürgerversammlung. Über Presseinformationen informierte sie die Einwohnerschaft rechtzeitig und umfassend. Diese Fusionskommune nahm die Anhörung zum Anlass, die Auswirkungen für die Einwohnerschaft lebensnah zu beschreiben. Sie hielt es für zielführend, intensiv die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger einzunehmen.
- Tz. 62 Die Fusionskommunen gingen unterschiedlich mit den Bedenken hinsichtlich einer Rathausschließung um. Alle sorgten dafür, dass die Bürgerdienste wie gewohnt ortsnah für die Einwohnerschaft angeboten wurden. Sie gewährleisteten damit die örtliche Verbundenheit. Die darüber hinausgehende Nutzung beider ehemaliger Rathäuser hing vor allem vom neuen Raumbedarf ab. Die Lösungen gingen von der Beibehaltung gleichberechtigter Rathäuser mit gleicher Anzahl an Organisationseinheiten und Führungskräften bis hin zur Schließung eines Rathauses. Die Entfernung beider (ehemaliger) Rathäuser zueinander war ebenfalls ein Nutzungs- bzw. Schließungskriterium. Ein weiteres Kriterium war die Entfernung der Rand-Ortschaften zu den jeweils weiter entfernt liegenden ehemaligen Rathäusern.

- Tz. 63 Einige Kommunen begegneten der Unzufriedenheit aufgrund der Vergabe neuer Postleitzahlen mit der Befreiung der Einwohnerschaft von der Kostenpflicht für die Adressänderungen (z. B. Ausweise) für einen bestimmten Zeitraum.
- Tz. 64 Einige Ortschaften sahen es als Chance an, selbst über neue Straßennamen zu beschließen, um eine noch stärkere Verbundenheit mit der Ortschaft auszudrücken (z. B. „X-Dorfer Hauptstraße“ als Ersatz für „Hauptstraße“).
- Tz. 65 Einigen Ortschaften war es nach der Fusion wichtig, auf den Ortstafeln den Ortsnamen oben abzubilden und erst darunter den Namen der neuen Fusionskommune.
- Tz. 66 Da sich die gesellschaftlichen Sorgen auch auf die politischen Entscheidungen auswirken können, ist es nach meiner Auffassung zielführend, die realistischen negativen und positiven Auswirkungen im Rahmen der Bürgeranhörung ausführlich zu beschreiben und zu diskutieren.

4.3.3 Vorbereitung der Fusionsbeschlüsse und des GÄV

- Tz. 67 Zur Vorbereitung der Fusionsbeschlüsse und des GÄV bildeten alle Kommunen Lenkungs- und/oder Arbeitsgruppen. Zumindest den Lenkungsgruppen gehörten auch politische Vertreterinnen und Vertreter an. Die Mitglieder der Lenkungsgruppe hielten es für hilfreich, wenn die Leitung der Lenkungsgruppe durch eine neutrale Moderation (z. B. durch eine übergeordnete Behörde) erfolgte. Tatsächlich nahmen jedoch zumeist die HVB (zum Teil abwechselnd) diese Aufgabe wahr. Die Mehrzahl der Kommunen richteten auch Arbeitsgruppen ein. Bei meinen Erhebungen zeigte sich, dass sich die Qualität der Arbeitsgruppenergebnisse deutlich unterschied. Es erwies sich als nachteilig, wenn Protokolle über Lenkungs- und Arbeitsgruppensitzungen fehlten und Entscheidungen bzw. Entscheidungsverläufe nicht dokumentiert waren.
- Tz. 68 Die potenziellen Fusionspartner sollten eine Lenkungsgruppe aus HVB, den allgemeinen Vertretungen und politischen Vertreterinnen und Vertretern einrichten. Der Einsatz einer neutralen Moderation sorgt für eine Begegnung auf Augenhöhe und schafft Vertrauen und Akzeptanz. Sie bindet alle Beteiligten gleichberechtigt ein. Ihr fällt es leichter, Unangenehmes anzusprechen, eine Klärung herbeizuführen und auf Entscheidungen hinzuwirken. Kann niemand neutrales Drittes für

diese Aufgaben gewonnen werden, sollte die Leitung z. B. wechselnd durch die HVB erfolgen.

Tz. 69 Arbeitsgruppen (z. B. Recht, Verwaltungsstruktur, Personal, Soziales, Finanzen) unterstützen die Lenkungsgruppe und bereiten Entscheidungen vor. Die Lenkungsgruppe und die Arbeitsgruppen bewerten Nutzen und Machbarkeit der angestrebten Fusion. Sie legen auch die Rahmenbedingungen der Fusion fest und formulieren strategische Ziele. Die Dokumentation der Ergebnisse und Entscheidungen ist für die Nachvollziehbarkeit und Umsetzung wichtig.

Tz. 70 Im Ergebnis ist in dieser Phase zu klären, ob die Fusionskommunen tatsächlich zueinander passen und ob die Fusion sowohl von den politischen Entscheidungsgremien als auch von der Verwaltungsspitze gewollt ist. Diese Punkte sind grundlegende Voraussetzungen für das Gelingen der Fusion.

Tz. 71 Ist die Entscheidung für die Fusion gefallen, sind die Rahmenbedingungen im GÄV festzuhalten. Welche Regelungen im GÄV getroffen werden können, ist dem Abschnitt 4.3.4 zu entnehmen. Die Vertretungen müssen die Fusion und den GÄV beschließen.

4.3.4 GÄV und Ziele

Tz. 72 Die Kommunen können durch GÄV insbesondere die vermögensrechtliche Auseinandersetzung, die Rechtsnachfolge, das neue Orts- oder Kreisrecht und Änderungen in der Verwaltung regeln, soweit dies nicht durch Gesetz erfolgt (§ 26 Abs. 1 NKomVG).

Tz. 73 Mit der Möglichkeit, GÄV abzuschließen, hat der Gesetzgeber den Fusionskommunen eine begrenzte Möglichkeit zur Rechtsetzung eingeräumt. Mit diesen Verträgen können sie die neu zu bildende Kommune, also eine noch nicht existente Rechtsperson, verpflichten, bestimmte Maßnahmen durchzuführen.

Tz. 74 Die geprüften Kommunen schlossen GÄV mit wesentlichen Regelungen ab und zeigten diese der jeweiligen KAB an (§ 26 Abs. 1 Satz 4 NKomVG). Diese Inhalte (Standard- und individuelle Regelungen) stelle ich beispielhaft in der Anlage 1 dar. Es handelt sich um eine reine Aufzählung von vorgefundenen Regelungen. Eine Bewertung ist damit nicht verbunden. Fusionswillige Kommunen müssen

entsprechend ihrer örtlichen Erfordernisse im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten individuelle Regelungen formulieren. Sie sollten dabei beachten, dass durch langfristige bzw. dauerhaft geltende Regelungen (z. B. Fortführung von Einrichtungen) die politischen Gremien der neugebildeten Gemeinden in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt werden können.

- Tz. 75 Darüber hinaus setzten sich mit einer Ausnahme alle geprüften Fusionskommunen mit den GÄV Fusionsziele. Sie verfolgten allgemeine, nicht messbare Ziele (siehe Anlage 2). Sie bildeten alle Ziele in der Präambel der jeweiligen GÄV ab.
- Tz. 76 Es war das Hauptziel aller geprüften Kommunen, durch die Annahme des Angebotes des Landes Niedersachsen im Rahmen des ZV eine Teilentschuldung von bis zu 75 v. H. der Liquiditätskredite zu erhalten. Zu diesem Zweck hatten sie durch eigene Ziele und Maßnahmen zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung beizutragen. Diese zusätzlich zum GÄV festgelegten Ziele waren Grundlage der ZV, mit denen sie die Entschuldungshilfe vertraglich mit dem Land Niedersachsen vereinbarten. Die ZV waren nicht Gegenstand meiner Prüfung (siehe Abschnitt 1), da das Entschuldungshilfeprogramm abgelaufen ist. Ziel dieser Prüfung war es, fusionsinteressierten Kommunen Handlungsempfehlungen zugeben.
- Tz. 77 Jenseits der GÄV setzten sich alle Fusionskommunen diverse Umsetzungsziele, die die Lenkungsgruppen ausgaben. Dokumentationen zur diesbezüglichen Zielerreichung stellte ich nicht fest.
- Tz. 78 Weitere dokumentierte Fusionsziele stellte ich nicht fest.
- Tz. 79 Die Evaluation der o. g. Ziele bzw. deren Dokumentation sahen die Fusionskommunen nicht vor. Die Ziele waren für eine Evaluation überwiegend auch nicht geeignet, weil die Fusionskommunen die Ziele häufig nicht konkret formulierten (siehe Abschnitt 4.5.3). Wegen des Wegfalls der Entschuldungshilfe und der dazu gehörigen ZV wird die Zielthematik in den GÄV künftig wesentlich mehr an Bedeutung gewinnen.

4.4 Fusionsphase

4.4.1 Allgemeines

Tz. 80 In der Fusionsphase erarbeiten die Fusionskommunen insbesondere ein Organisationsmodell für die neue Kommune. Eine gründliche Auseinandersetzung der zukunftsprägenden Entscheidungen hinsichtlich Identität, Chancen und Stärken der neuen Kommune benötigt ausreichend Zeit. Sie nehmen eine umfassende Bestandsaufnahme mit sich anschließender Aufgabenkritik und Prozessoptimierung vor. Als Basis für das Organisationsmodell dienen u. a. eine Stärken- und Schwächenanalyse sowie strategische Aspekte und Zielsetzungen. Für die Erarbeitung eines Umsetzungskonzepts für die jeweiligen Fachbereiche ist es sinnvoll, die Führungskräfte frühzeitig zu bestimmen. Eine vorbereitende Zusammenarbeit der Fusionskommunen erleichtert - auch auf Arbeitsebene - die Umsetzung der Fusion. Die Hauptakteure dieser Phase sind die HVB und Beschäftigten der Kommunen.

Tz. 81 Die Wahl der bzw. des HVB und der Vertretung sollte grundsätzlich ebenfalls in der Fusionsphase erfolgen.

4.4.2 Gestaltung der neuen Kommune

Tz. 82 Elementar war nach Auffassung der geprüften neuen Kommunen eine umfassende Bestandsaufnahme. Zielführend sei die Einplanung eines angemessenen Zeitfensters (siehe Abschnitt 4.1) und eines Strukturvergleichs der Fusionskommunen (z. B. Infrastruktur, demografische Struktur, Finanzstruktur, Organisationsstruktur, Bildungsstruktur, Gremienstruktur, Einrichtungen, Beteiligungen, etc.). Auch ablauforganisatorische Grundlagen zählen dazu (Aktenpläne, Dienst-anweisungen, Satzungen, Geschäftsverteilungen, Verträge, etc.). Zu weiteren Anhaltspunkten zur Bestandsaufnahme verweise ich auf den Aufgabenkatalog (Anlage 3).

Tz. 83 Ich halte es für sinnvoll, aufbauend auf der Bestandsaufnahme (Strukturvergleich) die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken für die neue Kommune zu analysieren.

- Tz. 84 Mit der Analyse wären m. E. die Grundlagen für die gemeinsame Zielsetzung für die neue Kommune geschaffen. Die Fusionskommunen könnten sich Ziele setzen, die die neue Identität zum Inhalt haben (Alleinstellungsmerkmale, besondere Ansiedlungsanreize, besondere Investitionsanreize, touristische Attraktivität, Familienfreundlichkeit, Seniorengerechtigkeit, Mobilität, etc.).
- Tz. 85 Auf der Grundlage dieser Ziele könnten die Fusionskommunen eine Umsetzungsstrategie entwickeln. Die Umsetzungsstrategie könnte mit einer gründlichen Aufgabenkritik beginnen. Bei Eingliederungen einer Fusionskommune in eine andere Fusionskommune erkannte ich die Tendenz, die Ablauforganisation der eingliedernden Fusionskommunen ungeprüft fortzuführen. Ich sehe hier das Risiko, dass Fusionskommunen die Chance der Prozessoptimierung nicht ausreichend nutzen. Grundsätzlich bieten Fusionen die Gelegenheit zur Neuorganisation der Verwaltungsstruktur. Die Umsetzungsstrategie könnte in der Festlegung von Handlungsfeldern nach Aufgabenbereichen münden.
- Tz. 86 Mit dem Ziel der Prozessoptimierung können die Fusionskommunen nach Abschluss der Aufgabenkritik einen Maßnahmenplan erstellen.
- Tz. 87 Die geprüften Fusionskommunen machten gute Erfahrungen damit, auch die Aufbauorganisation der neuen Kommune rechtzeitig zu bestimmen und mit den Beschäftigten zu kommunizieren. Den Beschäftigten war es wichtig zu wissen, welche Führungskräfte die künftigen Organisationseinheiten leiten. Einige geprüfte Fusionskommunen verständigten sich auf die vorübergehende Einrichtung „zusätzlicher“ Organisationseinheiten. Sie boten den bisherigen Führungskräften höhengleiche Tätigkeiten und nutzten die Personalfuktuation, um diese „Zusatzseinheiten“ zu einem späteren Zeitpunkt wieder abzubauen.
- Tz. 88 Zwei Fusionskommunen erprobten die Fusion bevor sie eintrat. Sie schlossen einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, indem sie die Zusammenarbeit im Vorfeld der Fusion in den Bereichen Personal und Finanzen mit Zugriffsrechten auf die jeweils andere Fusionskommune regelten. Diese Form der vorgeschalteten IKZ sorgte schon im Vorfeld für eine professionelle Verbundenheit.
- Tz. 89 Hierbei ist zu beachten, dass eine Zusammenarbeit der fusionsbereiten Kommunen im Vorfeld der Fusion im Bereich Personal nur im Rahmen des § 107 Abs. 6 Satz 4 NKomVG möglich ist.

- Tz. 90 Hinsichtlich der datenschutzgerechten Ermöglichung eines Austausches von Daten verweise ich auf Art. 1 § 6 und Art. 3 des Gesetzes über die kommunale Neuordnung der Landkreise Göttingen und Osterode am Harz vom 12.11.2015 (Nds. GVBl., S. 307) bezüglich der Angleichung der DV-Verfahren.
- Tz. 91 Die Identität der neuen Kommunen sollte sich in der Produktstruktur bzw. Produktgestaltung des neuen Haushaltsplans ausdrücken. Dies ist den neuen Kommunen vor allem wegen der Kürze der Zeit anfangs nicht gelungen. Fusionsinteressierte Kommunen sollten den neuen Haushaltsplan zu Steuerungszwecken nutzen (z. B. über wesentliche Produkte). Im Idealfall würden die Maßnahmen aus der Umsetzungsstrategie den geeigneten Produkten zugeordnet und dort implementiert werden. Über das Controlling und Berichtswesen zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung (siehe § 21 Abs. 1 KomHKVO) wäre die Evaluation ohne besonderen Mehraufwand für die Produktverantwortlichen gewährleistet.
- Tz. 92 Die Gestaltung der neuen Kommunen ist auch aus dem Blickwinkel der Stärkung der Finanz- und Verwaltungskraft zu betrachten:
- Tz. 93 Die geprüften neuen Kommunen wiesen darauf hin, dass die Fusion auf der Aufwandsseite zunächst in den Service- und Querschnittstätigkeiten der Kommunen Synergieeffekten und somit zu nachhaltigen Einsparungen führen kann (z. B. Produktgruppen 111, 121, etc.).
- Tz. 94 Besonders intensiv wurde bei den Fusionskommunen über den Bereich der freiwilligen Leistungen diskutiert. Die meisten Kommunen gaben an, hier überwiegend wegen der in Aussicht stehenden Entschuldungshilfe Einschnitte geprüft zu haben. Die freiwilligen Leistungen erwiesen sich aber auch als Instrument zur Wahrung der örtlichen Verbundenheit. Sie waren somit eine bedeutende Schnittstelle zwischen den gesetzlichen Aufträgen „Wahrung der örtlichen Verbundenheit“ und „Sicherung der Leistungsfähigkeit“ (§ 23 Abs. 2 NKomVG). Hier könnte der allein fusionsbedingte Mehrertrag (Einwohnerveredelung) als Beitrag zum Erhalt der freiwilligen Leistungen eingesetzt und dieser Fusionsnutzen in der Öffentlichkeit kommuniziert werden.

- Tz. 95 Nicht nur die Stärkung der Finanzkraft, sondern auch die Stärkung der Verwaltungskraft sichert die Leistungsfähigkeit der neuen Kommunen. Nach Auffassung der größeren Fusionskommunen wirkten sich hier die verbesserten Möglichkeiten des Personaleinsatzes aus. Aufgrund des vergrößerten Personalbestandes sahen sie die Möglichkeit für ihre Beschäftigten, sich von Generalisten zu Spezialisten zu entwickeln. Somit konnten nach der Fusion komplexere Vorhaben in Angriff genommen werden, um notwendige Fördergelder zu akquirieren und fristgerecht zu verwenden.
- Tz. 96 Wegen der personalbedingten verbesserten Verwaltungskraft konnten sich einige größere neue Kommunen von der Notwendigkeit befreien, Leistungen Dritter in Anspruch zu nehmen. Sie konnten z. B. „make or buy“ Entscheidungen unabhängiger treffen.
- Tz. 97 Einige neue Kommunen machten es von ihrer Verwaltungskraft abhängig, ob sie Kreisaufgaben übernehmen bzw. abgeben sollten. Beispielsweise hatte eine Kommune die Entscheidung über die Trägerschaft für weiterführende Schulen im Fusionsgebiet zu treffen. Eine ihrer Fusionskommunen hatte vor der Fusion diese Trägerschaft inne, die andere nicht.

4.5 Nach-Fusionsphase

4.5.1 Allgemeines

- Tz. 98 Die Nach-Fusionsphase ist geprägt von der operativen Umsetzung der Konzepte und Vorgaben. Sie ist verbunden mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Einzelaufgaben, die innerhalb relativ kurzer Zeit abgearbeitet werden müssen.
- Tz. 99 Um die unterschiedlichen Organisations- und Führungskulturen zu harmonisieren, sollte die neue Kommune ein gemeinsames Leitbild erarbeiten. Sie sollte Integrations- und Harmonisierungsmaßnahmen beschließen und die Umsetzung der Maßnahmen evaluieren.

4.5.2 Harmonisierung und Integration

- Tz. 100 Bei der Abarbeitung des Aufgabenkatalogs (siehe Anlage 3) stehen Harmonisierungs- und Integrationsmaßnahmen im Vordergrund: IT-Systeme müssen integriert, Finanz- und Verwaltungsprozesse, Dienstanweisungen optimiert und vereinheitlicht sowie eine Verwaltungskultur geschaffen werden, die die gegenseitige Wertschätzung der Arbeit des jeweilig anderen fördert.
- Tz. 101 Diese Prüfung zeigte, dass die Harmonisierung und Integration der Finanzsoftware (Haushaltsverfahren sowie Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) eine spezielle Herausforderung war, weil viele Kommunen in der Nach-Fusionsphase Vermögensbewertungen, Jahresabschlüsse und Eröffnungsbilanzen „nachholen“ mussten. Sie mussten und müssen teilweise noch immer zwei ggf. sogar drei IT-Systeme bis zur Erstellung sämtlicher (konsolidierten) Jahresabschlüsse und ihrer ersten gemeinsamen Eröffnungsbilanzen parallel betreiben, um die dafür erforderlichen Haushaltsdaten zur Verfügung zu haben. Bei SG wirkt sich dieses hinsichtlich Ressourcen und Lizenzen aufwändige Verfahren noch stärker aus (siehe Abschnitt 4.2.3). Ähnliches gilt grundsätzlich für die Harmonisierung und Integration weiterer Spezialsoftware z. B. für Einwohnermelde- und Standesämter.
- Tz. 102 Die Kommunen sollten ihre Jahresabschlüsse und insbesondere die Vermögensbewertung bereits in der Fusionsphase ggf. durch eine vorbereitende IKZ ihrer Kämmergeien erledigen bzw. vereinheitlichen. Hilfreich dabei ist die Verwendung einheitlicher Software.
- Tz. 103 Diese Prüfung zeigte, dass die Harmonisierung und Integration von Einrichtungen (z. B. Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung) oft problematisch war, da diese heterogene Strukturen aufwiesen (Eigenbetrieb oder GmbH, Regiebetrieb oder Zweckverbandszugehörigkeit). Viele Kommunen beließen es daher zunächst bei den örtlichen Zuständigkeiten, um Strukturen oder Rechtsform später zu vereinheitlichen.
- Tz. 104 Da die Harmonisierung und Integration von Einrichtungen allein wegen unterschiedlicher Rechtsformen sehr langwierig und zeitintensiv werden kann, sollten die Kommunen bereits in der Fusionsphase klären, welche Strukturen sie in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt vereinheitlichen wollen.

Tz. 105 Da Harmonisierung und Integration nicht nur IT-Systeme und Verwaltungsprozesse, sondern auch die Beschäftigten betrifft, sollte die Zusammenarbeit innerhalb der neuen Verwaltung von gegenseitiger Akzeptanz, Offenheit und Transparenz geprägt sein.

4.5.3 Evaluation

Tz. 106 In der Nach-Fusionsphase nahm keine der geprüften Kommunen eine Bewertung ihres Fusionsprozesses vor. Sie begründeten dies mit der geringen Wahrscheinlichkeit einer erneuten Fusion und den größtenteils nicht messbaren Zielen im GÄV (siehe Abschnitt 4.3.4). Ich teile grundsätzlich die Einschätzung, dass eine Evaluation in diesen Fällen entbehrlich ist, da das Verhältnis Aufwand zu Nutzen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis steht.

Tz. 107 Im Nachgang der Fusion rege ich jedoch an, die einzelnen Arbeits-/Projektgruppenprotokolle zu sichten und die im Fusionsprozess gesetzten Teilziele zu überprüfen. Auch die im GÄV enthaltenen Regelungen sollten hinsichtlich ihrer Aktualität bewertet werden. Es stellt sich die Frage, ob die Kommunen mit den damals getroffenen Entscheidungen die gewünschten Ergebnisse erzielt haben oder ob aufgrund geänderter Rahmenbedingungen ggf. nachgesteuert werden sollte.

5 Einbindung der Beschäftigten

Tz. 108 Alle betrachteten Fusionen bedurften einer Neustrukturierung der Verwaltung. In dieser Prüfung fand ich sowohl die reine Eingliederung Beschäftigter in bestehende Verwaltungsstrukturen als auch die Neuaufstellung von Verwaltungsstrukturen vor. Die Folge war meist die Zusammenfassung von Arbeitsinhalten zu neuen Stellen und Organisationseinheiten, welche teilweise künftig auch an neuen Arbeitsorten erbracht werden mussten. Die Beschäftigten wurden neuen Stellen, neuen Teams und oft auch neuen Vorgesetzten zugeordnet. Teilweise mussten sie sich sogar einem Auswahlverfahren stellen. Die Kommunen begründeten die Fusionen fast immer mit Synergien und Effizienzsteigerungen sowie als Folge davon mit einem Stellenabbau. Dieser wurde von den Teilen der Beschäftigten mit dem möglichen Verlust des Arbeitsplatzes verbunden und schaffte Unsicherheit in den Verwaltungen.

- Tz. 109 Die Kommunen gaben an, dass besonders das Informationsbedürfnis der Beschäftigten bei der Fusion hoch war. Wichtig war daher, die Beschäftigten so früh wie möglich auf den Verzicht von betriebsbedingten Kündigungen oder Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeber hinzuweisen. Dies galt auch für die Ausweitung der Angebote zu Fortbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, Schaffung von Aufstiegsmöglichkeiten usw. Ich halte es für sinnvoll, anhand eines Kommunikationskonzepts die Zeitpunkte und Kommunikationskanäle festzulegen, über die die Beteiligten frühzeitig und regelmäßig informiert werden.
- Tz. 110 Frühzeitig geführte persönliche Gespräche mit den Beschäftigten versetzen die Personalverantwortlichen in die Lage, Veränderungswünsche aufzunehmen und Möglichkeiten der Umsetzung zu prüfen. Einer Kommune gelang es so nahezu bei allen Beschäftigten, ihren Vorstellungen in Bezug auf Einsatzort und Aufgabenwahrnehmung gerecht werden zu können.
- Tz. 111 Ob Fusionen letztendlich als gelungen angesehen werden, ist eine Frage der Akzeptanz. Diese kann m. E. nur erreicht werden, wenn insbesondere die Bedenken und Meinungen der Beschäftigten gehört, ernst genommen und in die Fusionsüberlegungen einfließen können.
- Tz. 112 Die Kommunen sollten die Beschäftigten daher nicht nur informieren, sondern aktiv in den Prozess einbinden, um möglichst Ängste zu nehmen und ihr Know-how zu nutzen. Damit kann der Teamgedanke gestärkt und der Fusionsprozess von möglichst vielen Beschäftigten mitgetragen werden.
- Tz. 113 Nach Ansicht der geprüften Kommunen war daher die Projektarbeit mit den Beschäftigten aus den beteiligten Kommunen besonders wichtig. Vorteile waren persönliches Kennenlernen, Austausch von Arbeitsweisen, Verständnis für die Situation und die Handlungsnotwendigkeiten. Ein frühzeitiges Kennenlernen aller Beschäftigten in Workshops erwies sich als vorteilhaft, um Vorbehalte und Ängste abzubauen.
- Tz. 114 Bei der Besetzung der Stellen sollten nach meiner Auffassung Beurteilungssysteme und professionelle Personalauswahlverfahren zum Einsatz kommen. Um Konflikte und Frustrationen gerade bei der Besetzung von Leitungsstellen zu vermeiden, sollten frühzeitig objektivierte Diagnostik- und Auswahlkonzepte genutzt

werden, mit deren Hilfe „die Besten“ aus den Fusionskommunen identifiziert und in die richtigen Positionen gebracht werden können.

- Tz. 115 Ziel der fusionsbedingten personal- und beamtenrechtlichen Maßnahmen sollte es laut der geprüften Kommunen sein, den Status Quo jedes Beschäftigten mindestens beizubehalten.
- Tz. 116 Ein Personalentwicklungskonzept sollte die zukünftige Entwicklung und die dafür erforderlichen Maßnahmen festlegen.

6 Beratung und Prozessbegleitung

- Tz. 117 Mit Abschluss des GÄV bzw. mit der Gesetzgebung oder Verordnung endete regelmäßig die vom MI angebotene Unterstützung. Alle Kommunen äußerten in dieser Prüfung, dass das MI sie bei ihren Fusionen in der Vor-Fusionsphase gut unterstützt habe. Bei der Umsetzung im eigentlichen Fusionsprozess seien sie jedoch weitgehend auf sich allein gestellt gewesen.
- Tz. 118 Die Prüfung zeigte, dass die Wirkung einer Fusion erheblich von Einwirkungen abhing, die sich oft erst im Laufe der Fusions- und Nach-Fusionsphase zeigten. So mussten in der Vor-Fusionsphase häufig politische Kompromisse geschlossen werden, deren Ergebnisse sich später deutlich auswirkten und die Arbeit in der neuen Kommune erschwerten. Darüber hinaus ist besonders auf die operative Umsetzung der Konzepte und Vorgaben zu achten
- Tz. 119 Kommunen, die aufgrund ihrer Größe über ein umfassendes Projektmanagement verfügten waren damit grundsätzlich gut aufgestellt. Eine Kommune besetzte die Geschäftsführung des Projektes mit internem Personal. Eine (teilweise) „freigestellte“ Projektleitung fand ich in keiner Kommune vor. Um das Projektmanagement mit eigenem Personal erfolgreich durchzuführen, muss die Kommune der Projektleitung dafür zeitliche Ressourcen zur Verfügung stellen und diese mit den erforderlichen Vollmachten ausstatten.
- Tz. 120 Hilfreich kann auch ein externes Projekt- und Veränderungsmanagement sein, das die Fusionskommunen projektbegleitend ab Vor-Fusionsphase unterstützt. Die Kommunen äußerten oft den Wunsch nach einer Unterstützung durch einen

„neutralen“ Dritten – auch in den politischen Gremien. Organisationsuntersuchungen durch Dritte in Teilbereichen als Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik können dabei sinnvoll sein.

Tz. 121 Zudem sind Streitgefangene Themen oder Entscheidungen für einen Dritten besser zu moderieren und ggf. gegen Widerstände durchzusetzen. Die Umsetzung ist jedoch im eigenen Haus zu halten („Know-how“), da die beteiligten Verwaltungen und politischen Gremien ihren Fusionsprozess „leben“ müssen, um erfolgreich zu sein.

Tz. 122 Themenfelder für eine Beratung sind beispielsweise:

- Gremienarbeit: Moderation bzw. Präsenz zur Unterstützung der Verwaltung ggf. gegenüber den politischen Gremien,
- Projektorganisation, Leitung/Moderation Lenkungsgruppe, Arbeitsgruppen,
- Dokumentation der Ergebnisse und Entscheidungen sicherstellen, Termineinhaltung überwachen,
- Team-Building-Maßnahmen begleiten (Fusionsprozess = Lernprozess),
- Harmonisierungs- und Integrationsmaßnahmen moderieren: IT sowie Haushalt und Finanzen: Haushalte/Eröffnungsbilanz und alte Jahresabschlüsse, Konsolidierung, Unterschiede bei Kreisumlage. Fördermittel für fusionsbegleitende Maßnahmen (z. B. Fördermittel für Ganztagschulbetrieb, Gutachten) und
- Öffentlichkeitsarbeit koordinieren.

Tz. 123 Durch die Beratung soll sichergestellt werden:

- größtmögliche Transparenz vor, während und nach dem Fusionsprozess,
- Moderation Streitbefangener Themen und ggf. Herbeiführung von Entscheidungen,

- bei Problemen Lösungsstrukturen aufzeigen und auf Festlegungen und deren Umsetzung achten.

Tz. 124 Das MI bzw. die Ämter für regionale Landesentwicklung bieten grundsätzlich Unterstützung bis zum Abschluss des GÄV an. Eine Unterstützung in der Fusions- und Nach-Fusionsphase zur operativen Umsetzung der Konzepte und Vorgaben wäre durch die unteren Kommunalaufsichtsbehörden denkbar (§ 25 Abs. 5 NKomVG). Darüber hinaus kämen als Beratungsinstanz, die je nach Arbeitsorganisation in den Fusionskommunen z. B. mit einem freigestellten Fusionsmanager zusammenarbeitet, ggf. unbeteiligte Kommunen, die Überörtliche Kommunalprüfung oder sonstige Externe in Frage.

7 Aufgabenkatalog für den Fusionsprozess

Tz. 125 Die Fusionskommunen arbeiteten innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums umfangreiche Listen von Maßnahmen und diverse Einzelaufgaben ab. Dies geschah in der Regel fachthemenspezifisch in verschiedenen Projekt-/Arbeitsgruppen. Durch die Fusion bot sich den Kommunen die Chance, Verwaltungsabläufe (z. B. Unterschiede und Besonderheiten im Bearbeitungsprozess) und Organisationsstrukturen zu optimieren bzw. neu zu gestalten (siehe auch Abschnitt 3).

Tz. 126 Die geprüften Kommunen gaben an, dass eine Arbeitshilfe für ihren Fusionsprozess hilfreich und sinnvoll gewesen wäre. Aus diesem Grund habe ich eine Excel-Datei mit Aufgaben, die im Rahmen eines Fusionsprozesses zu erledigen sind, erstellt (siehe Anlage 3). Dieser Aufgabenkatalog gliedert sich entsprechend dem verbindlichen Produktrahmenplan für Niedersachsen 2020¹¹, um ein strukturiertes Vorgehen zu ermöglichen. Die einzelnen Aufgaben spiegeln die Erkenntnisse aus den Prüfungen wieder und sind den einzelnen Fusionsphasen zugeordnet (siehe Abschnitt 4.1). Ich weise darauf hin, dass es sich hierbei um eine unverbindliche Zuordnung sowie beispielhafte und nicht abschließende Aufzählung handelt. Sie soll fusionsinteressierten Kommunen als Anregung, Orientierung und Hilfestellung dienen und sollte individuell an die örtlichen Erfordernisse

¹¹ Bezugsbekanntmachung des LSN vom 06.06.2019 (Nds. MBl., S. 930).

jeder einzelnen Kommune angepasst werden. Der Aufgabenkatalog steht Interessierten unter https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/weitere_publicationen/weitere_publicationen-109590.html zum Download zur Verfügung.

Im Auftrag

A handwritten signature in blue ink, reading "Heike Fliess". The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke at the beginning.

Heike Fliess

Beispielhafte Darstellung der von den geprüften Kommunen in den Gebietsänderungsverträgen genannten wesentlichen Regelungen (Standard- und individuelle Regelungen)

Präambel
<p>Die Kommune A und die Kommune B wollen in freier Selbstbestimmung den Zusammenschluss beider Körperschaften und durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Fortschritt der Kommunen sichern.</p> <p><i>Ggf. Ergänzung um für die Fusionskommunen im Übrigen für den Zusammenschluss wichtigen Belange (s. Anlage 2 „Ziele aus dem GÄV“)</i></p> <p>Sie schließen deshalb den nachfolgend abgefassten</p> <p style="text-align: center;">Gebietsänderungsvertrag</p> <p style="text-align: center;">aus Anlass der Bildung der neuen Kommune „C“</p> <p>aufgrund der Beschlüsse der Vertretungen der Kommune A vom XX. XX. 20XX der Kommune B vom XX. XX. 20XX</p>
Name, Bezeichnung, Wappen, Flaggen, Dienstsiegel, Postleitzahlen
<p>Die ehemaligen Kommunen A und B bilden die neue Kommune C.</p>
<p>Das Wappen, die Flagge und das Dienstsiegel der neuen Kommune C werden von der Vertretung der neuen Kommune C bestimmt. Bis dahin führt sie das Wappen der ehemaligen Kommune A, deren Flagge und Dienstsiegel.</p>
<p>Die neue Kommune C erhält die einheitliche Postleitzahl 00000.¹</p>
<p>Doppelt vorhandene Straßennamen sind anzupassen.</p>
<p>Mit der Deutschen Bahn ist eine Abstimmung darüber herzustellen, dass der Bahnhof der ehemaligen Kommune B weiterhin die Bezeichnung „xx“ behält.</p>

¹ Nach Abstimmung mit der Deutschen Post.

Die neue Kommune C besteht aus den ehemaligen Kommunen A und B mit den Gemeindeteilen AA, AB, BB und BC. Je Gemeindeteil wird ein Ortsrat gewählt.

Sitz der Verwaltung, Verwaltungsorganisation

Der Sitz der Verwaltung ist in A.

In B soll eine Verwaltungsstelle (Bürgerbüro) bedarfsgerecht eingerichtet werden, in der bürger- und kundennahe Dienstleistungen erbracht werden.

Der Verwaltungsaufbau der neuen Kommune C richtet sich vorläufig nach folgender Organisationsstruktur, bis die Vertretung der neuen Kommune C eine abschließende Festlegung beschließt:

„Verwaltungsaufbau dargestellt“

Gesamtrechtsnachfolge

Die neue Kommune C ist Gesamtrechtsnachfolgerin der ehemaligen Kommunen A und B.

Interimsorgane

Falls die Wahl zu den Organen der neuen Kommune erst nach dem Fusionszeitpunkt erfolgt und bei Eingliederungen Neuwahlen wegen der Anzahl der hinzutretenden Einwohnerinnen und Einwohner erforderlich sind, die auch erst nach dem Fusionszeitpunkt stattfinden, ist die Einrichtung von Interimsorganen erforderlich.

Für die Zeit bis zur ersten Sitzung der neu gebildeten Organe der neuen Kommune C werden die Zuständigkeiten der Vertretung von einem Interimsrat bestehend aus den Vertretungen der ehemaligen Kommunen A und B und ein Interimshauptausschuss bestehend aus den Mitgliedern der Hauptausschüsse der ehemaligen Kommunen A und B wahrgenommen. Die Mitglieder der Hauptausschüsse werden von ihren derzeitigen Stellvertretern vertreten; § 75 NKomVG findet Anwendung.

Für den Interimsrat, den Interimsverwaltungsausschuss und beratende Interimsausschüsse findet die Geschäftsordnung für die Vertretung der ehemaligen Kommune A Anwendung.

Die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte der ehemaligen Kommune A ist Interims-Hauptverwaltungsbeamter/in. Bis zum Amtsantritt der neu gewählten Hauptverwaltungsbeamtin/des neu gewählten Hauptverwaltungsbeamten nimmt sie/er die Aufgaben der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten wahr, insbesondere kann sie/er zur

konstituierenden Sitzung der neu gewählten Vertretung entsprechend § 59 Abs. 2 Satz 1 NKomVG laden.

Für den Fall, dass eine Hauptverwaltungsbeamtin/ein Hauptverwaltungsbeamter zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses noch nicht gewählt wurde oder das Amt noch nicht antreten konnte, kann die Ladung zur konstituierenden Sitzung der Vertretung die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte der ehemaligen Kommune A vornehmen.

Aus Gründen der Sicherstellung einer kontinuierlichen und verlässlichen Fortführung der Dienstgeschäfte der ehemaligen Kommunen A und B und der neuen Kommune C in der Übergangsphase des Eingliederungsprozesses wird beabsichtigt, die erforderliche Neuwahl der Vertretung sowie der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten der neuen Kommune C noch vor dem Eingliederungstermin am XX.XX.20XX, am XX.XX.20XX durchzuführen. Die Amtszeit der neu gewählten Hauptverwaltungsbeamtin/des neu gewählten Hauptverwaltungsbeamten beginnt am XX.XX.20XX und endet am XX.XX.20XX.

Anzahl und Mitglieder der Vertretung

Gem. § 46 Abs. 5 NKomVG wird die Zahl der Abgeordneten der Vertretung bis zur nächsten allgemeinen Wahlperiode um ... (2, 4 oder 6) erhöht. Die ehemaligen Kommunen A und B werden entsprechende gleichlautende Satzungen erlassen, die vor der Verkündung des Fusionsgesetzes zu verkünden sind.

Dabei ist zu beachten, dass die Satzungen, mit denen die Mitgliederzahl in der Vertretung der neuen Kommune C erhöht wird, bereits vor der Verkündung des Gesetzes/der Verordnung, das/die die Vereinigung oder Neubildung regelt, bekannt gemacht sein müssen. Eine Vereinbarung im Gebietsänderungsvertrag ersetzt die Satzungsregelung nicht.

Hauptsatzung

Die Hauptsatzung der neuen Kommune C ist bis XX.XX.20XX zu erstellen.

Die Bekanntmachungsregelung der Hauptsatzung der ehemaligen Kommune A gilt bis zum Inkrafttreten der Hauptsatzung der neuen Kommune fort.

Ortsrecht, Realsteuerhebesätze, Flächennutzungspläne, Dienstanweisungen u. a.

Das Ortsrecht der ehemaligen Kommunen A und B mit Ausnahme der Hauptsatzungen gilt, soweit in diesem Vertrag nichts anderes geregelt ist, in seinem jeweiligen räumlichen Geltungsbereich als Recht der neue Kommune fort, längstens bis zum XX.XX.20XX.² Bereits nur räumlich begrenzt geltende Rechtsvorschriften wie Bebauungspläne und Benutzungsregelungen für Einrichtungen der Kommunen gelten fort bis sie aufgehoben oder geändert werden. Zur Fortgeltung der Realsteuerhebesätze wird gem. der Verordnung über die Zuständigkeit für die Zulassung verschiedener Hebesätze nach dem Gewerbesteuergesetz und dem Grundsteuergesetz vom 08.03.2011 (Nds. GVBl. S. 68) ein Antrag beim Landkreis D zur Zulassung eines Übergangszeitraumes gestellt.

Die Zweitwohnungssteuer, Hundesteuersätze, Vergnügungssteuersätze, Gebühren, Beiträge und Entgelte bleiben in der von den ehemaligen Kommunen A und B bei ihrer Auflösung geregelten Höhe für das jeweilige Gebiet und den jeweiligen Anwendungsfall längstens bis zum XX.XX.20XX³ bestehen, können jedoch bereits vor diesem Zeitpunkt bei Bedarf angeglichen werden.

Die Flächennutzungspläne einschließlich der Änderungen und Ergänzungen der ehemaligen Kommunen bleiben wirksam und gelten als Flächennutzungspläne der neuen Kommune C gem. § 204 Abs. 2 BauGB fort, bis sie aufgehoben oder geändert werden.

Die ehemaligen Kommunen A und B wirken darauf hin, dass bis zum Inkrafttreten des Zusammenschlusses die bestehenden innerdienstlichen Anweisungen, Organisationsverfügungen und sonstigen Anordnungen und Regelungen für die Verwaltung soweit wie möglich aneinander angepasst werden. Ist eine Anpassung noch nicht erfolgt und widersprechen sich die Regelungen, entscheidet die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte, welche Regelung Anwendung findet.

Gebührenhaushalte, Zusammenlegung Schmutzwasserbeseitigung

Rechtsvorschriften sowie Benutzungs- und Gebührensatzungen für öffentliche Einrichtungen im Sinne des § 30 NKomVG, die nur für örtlich begrenzte Teilgebiete der ehemaligen Kommunen A und B anzuwenden sind, gelten in ihrem jeweiligen örtlichen Geltungsbereich fort, bis sie aufgehoben oder geändert werden.

² Maximal zwei Jahre.

³ Maximal zwei Jahre.

Die Abwassersysteme der ehemaligen Kommunen A und B sollen als getrennte Systeme mit getrennten Gebührenermittlungen weiter betrieben werden bis technische oder Gründe der Zweckmäßigkeit eine Änderung erfordern.

Schulen

Im Rahmen der Schulentwicklungsplanung ist unter dem Gesichtspunkt der Stadtentwicklung darauf zu achten, dass auch in den eingegliederten Ortsteilen der neuen Kommune C eine angemessene Grundschulversorgung sowie weiterführende Schulversorgung vorgehalten wird.

Hinsichtlich der Grundschulen bleiben die Festlegungen der ehemaligen Kommunen A und B unverändert bestehen. Dieses gilt auch hinsichtlich der Schuleinzugsbereiche. Der Grundschulstandort xy wird für die Ortschaften der ehemaligen Kommune A auf Dauer gesichert, d. h. auch in künftigen Überlegungen zu Veränderungen in der Grundschulstruktur nicht in Frage gestellt. Hinsichtlich der Grundschule xz wird eine Schließung zum Schuljahresende 20XX/20XX verbindlich vereinbart.

Die Strukturdaten der Grundschulen der neuen Kommune C sind zu beobachten, um bei weiter zurückgehenden Schülerzahlen die Bildungschancen zu optimieren.

Bezüglich der Schulbudgets und der EDV-Betreuung gelten für alle Grundschulen der neuen Kommune C die ehemaligen Regelungen der Kommune A.

Feuerwehren

Die in den ehemaligen Kommunen A und B vorhandenen Ortsfeuerwehren mit ihren technischen Ausstattungen werden erhalten.

Begrenzung der Ortsfeuerwehren auf x. Ortschaften, die künftig keine Ortsfeuerwehr haben bekommen eine "Löschgruppe".

Die in den ehemaligen Kommunen A und B vorhandenen Ortsfeuerwehren mit ihren technischen Ausstattungen bleiben im Rahmen des Brandschutzgesetzes erhalten. Dieses gilt auch hinsichtlich der gebildeten Stützpunkte.

Die vorhandenen Ortsfeuerwehren in xx, xy und xz bleiben grundsätzlich erhalten. Sie werden nach Aufstellung eines Feuerwehrbedarfsplanes für die neue Kommune C entsprechend der örtlichen Verhältnisse und dem vorhandenen Gefährdungspotenzial aufgestellt und ausgerüstet. Eine Zusammenlegung oder Schließung kann von der neuen Kommune C nur vorgenommen werden, wenn sich die strukturellen Verhältnisse ändern oder eine Anpassung aus rechtlichen, sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen geboten und begründet ist.

Die Feuerwehrführung erarbeitet ein Zukunftskonzept einschl. Beschaffungen, das der Vertretung zur Bewilligung vorzulegen ist und dann Grundlage der zukünftigen Ausrichtung der Feuerwehr sein wird. Das Konzept ist unter Berücksichtigung der strukturellen Veränderungen im Rahmen des demografischen Wandels jährlich zu überprüfen und ggf. den tatsächlich bestehenden Struktursituationen anzupassen.

Die ehemaligen Brand- und Ortsbrandmeister sowie deren Vertreter/innen bleiben für das jeweilige ehemalige Gemeindegebiet bis zu einer Neubenennung bestehen. Die Neubenennung soll innerhalb von sechs Monaten nach dem Zeitpunkt des Zusammenschlusses erfolgen.

Kinderbetreuung

Die in den ehemaligen Kommunen A und B vorhandenen Kindertagesstätten in kommunaler oder freier Trägerschaft bleiben mit ihrem derzeitigen Betreuungsangebot auf der Grundlage des Bedarfs als solche erhalten.

Hinsichtlich der Gebühren und Beiträge gelten die seitens der ehemaligen Kommune A und B getroffenen Regelungen für eine Übergangszeit von x Jahren⁴ unverändert weiter.

Die neue Kommune C wird ein zukünftiges Konzept für eine umfassende Kinderbetreuung erarbeiten, um in enger Zusammenarbeit mit allen Trägern das geforderte Angebot mit Krippe, Kindergarten und möglicherweise Hort auf der Basis der einschlägigen gesetzlichen Regelungen sicher zu stellen. Zusammenlegung, Schließung oder Ausgliederung kann nur erfolgen, wenn sich die strukturellen Verhältnisse ändern oder eine Anpassung aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen geboten ist.

⁴ Maximal zwei Jahre.

Jugendarbeit

Die neue Kommune C wird ein zukünftiges Konzept für die umfassende Jugendbetreuung erarbeiten. Zusammenlegung, Schließung oder Ausgliederung kann nur erfolgen, wenn sich die strukturellen Verhältnisse ändern oder eine Anpassung aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen geboten ist.

Die aktive Jugendarbeit in den ehemaligen Kommunen A und B soll auf diesem Niveau fortgeführt und soweit möglich zusammengeführt werden. Unabhängig davon bleibt die ehemalige örtliche Präsenz eines Jugendpflegers in der ehemaligen Kommune B erhalten. Dieses gilt auch für die vorhandenen Jugendräume/Jugendzentren.

Ortschaften, Ortsbezeichnungen, Ortsräte, Ortsvorsteher/in

Sowohl die im Gebiet der ehemaligen Kommune A als auch die im Gebiet der ehemaligen Kommune B bestehenden Stadt- bzw. Ortsteile bleiben mit ihren Namen erhalten.

Künftige Veränderungen von Ortschaften sind auf der Grundlage rechtlicher Vorgaben möglich.

Die zum Zeitpunkt der Fusion existierenden Ortschaften mit Ortsvorsteherinnen/Ortsvorstehern bleiben bestehen. Über die weitere Einrichtung von Ortschaften nach § 90 NKomVG entscheidet die zukünftige Vertretung der neuen Kommune C.

Ehemalige Namen und Wappen können unterhalb der Bezeichnung der neuen Kommune C fortgeführt werden.

In der neuen Kommune C werden die Ortschaften AA, AB, BA und BB eingerichtet. Für die Ortschaften AB und BB wird jeweils eine Ortsvorsteherin oder ein Ortsvorsteher von der neu gewählten Vertretung bestimmt. Für die Ortschaften AA und BA werden Ortsräte bestellt.

Der Ortsrat der Ortschaft AA hat x Mitglieder, der Ortsrat der Ortschaft BA hat x Mitglieder.

Personal, Personalrat

Das Personal der ehemaligen Kommunen A und B geht entsprechend der gesetzlichen und tariflichen Regelungen zur neuen Kommune über. Veränderungen aufgrund tarifrechtlicher Ansprüche bleiben unberührt.

Die Beschäftigten haben keinen Anspruch auf einen bestimmten Arbeitsplatz oder auf die Übertragung einer bestimmten Funktion.
Allen Beschäftigten werden bei gleicher Eignung die gleichen Aufstiegschancen gewährt.
Die neue Kommune C verzichtet im Zusammenhang mit der Fusion auf betriebsbedingte Kündigungen. ⁵
Die neue Kommune C verzichtet im Zusammenhang mit der Fusion auf Änderungskündigungen. ⁵
Bestehende Festlegungen zur Aus- und Fortbildung behalten ihre Gültigkeit. Widersprechen sich Regelungen und Vereinbarungen im personellen Bereich, entscheidet über die Anwendung bis zu einer Neufassung die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte, erforderlichenfalls gemeinsam mit dem Übergangspersonalrat.
Die ehemaligen Kommunen A und B werden bis zum Fusionszeitpunkt ihre Maßnahmen im personellen Bereich miteinander abstimmen. Trotz der bis dahin jeweils geltenden Personalhoheit sollen entsprechende Maßnahmen einvernehmlich getroffen werden.
Die Wahl des Personalrates, die Einrichtung und Zusammensetzung eines Übergangspersonalrates richtet sich nach der Verordnung über die Personalvertretung bei Neu- und Umbildung von Dienststellen und Körperschaften vom 04.07.1996 (Nds. GVBl. S. 355).
Die bestehenden Dienstvereinbarungen und anderen Vereinbarungen zwischen den ehemaligen Kommunen A und B und den dortigen Personalräten gelten fort, sofern sich die Personalräte entsprechend darauf verständigt haben. Neuvereinbarungen zwischen der neuen Kommune C und dem Personalrat bleiben unbenommen.
Verliehene Ehrungen, kommunale Partner- und Patenschaften
Die von den ehemaligen Kommunen A und B verliehenen Ehrungen (Ehrenbürgerrechte, Ehrenbezeichnungen, verliehene Ehrenbriefe etc.) werden von der neuen Kommune C anerkannt.

⁵ Kündigungsausschlüsse widersprechen den Rationalisierungsschutztarifverträgen. Derartige Regelungen in GÄV werden vom Kommunalen Arbeitgeberverband hinterfragt.

Die neue Kommune C tritt in die von den ehemaligen Kommunen A und B gegründeten Partner- und Patenschaften ein, soweit dies rechtlich und tatsächlich möglich ist.

Sämtliche Mitgliedschaften der ehemaligen Kommunen A und B in kommunalen Zweckverbänden und sonstigen Organisationen sowie die wirtschaftlichen Beteiligungen bleiben unverändert bestehen.

Doppelmitgliedschaften werden baldmöglichst gelöst.

Öffentliche Einrichtungen

Die in den ehemaligen Kommunen A und B bei Inkrafttreten dieses Vertrages vorhandenen öffentlichen Einrichtungen im Sinne von § 30 NKomVG, wie z. B. Friedhöfe, Büchereien, Freizeiteinrichtungen einschl. Sportstätten und Freibäder, Einrichtungen der offenen Jugendarbeit, kulturelle Einrichtungen, Grundschulen, Kindergärten und andere Bildungseinrichtungen etc. sollen bedarfsgerecht erhalten bleiben.

Eine Zusammenlegung, Schließung oder Ausgliederung einer solchen Einrichtung kann von der neuen Kommune C nur vorgenommen werden, wenn eine Anpassung aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen geboten ist.

Friedhöfe und Kapellen werden vor der Fusion bereits zusammengelegt und anschließend nach einheitlichen Kriterien bewirtschaftet.

Der Zuschussbedarf des lfd. Betriebes für das Freibad xy wird ohne Berücksichtigung der kalkulatorischen Kosten auf max. xxxx €/Jahr festgeschrieben und innerhalb von 5 Jahren überprüft. Investitionskosten werden von der neuen Kommune C nicht getragen. Über die notwendigen Reparaturen und Instandhaltungen entscheidet der Vertretung im konkreten Einzelfall.

Baubetriebshöfe

Der als Eigenbetrieb geführte kommunale Bauhof der ehemaligen Kommune A bleibt als zentraler Bauhof unverändert erhalten. Der Bauhof der Kommune B wird in den Eigenbetrieb „Kommune A Betriebe“ eingegliedert. Der Betriebsstandort in B bleibt bei Bedarf erhalten.

Die Standorte der Bauhöfe der ehemaligen Kommunen A und B bleiben grundsätzlich erhalten. Eine Zusammenlegung oder Schließung kann von der neuen Kommune C nur vorgenommen werden, wenn sich die strukturellen Verhältnisse ändern oder eine Anpassung aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen geboten und begründet ist.

Kommunale Unternehmen, Zweckverbände, Beteiligungen, sonstige Vereinbarungen, Mitgliedschaften, Bürgschaften, Beschlüsse mit Dauerwirkung usw.

Die ehemaligen Kommunen A und B sind zum Zeitpunkt der Neubildung an den in der Anlage x aufgeführten Unternehmen beteiligt. In diese Beteiligungen tritt die neue Kommune C als Rechtsnachfolgerin uneingeschränkt ein und übernimmt die daraus erwachsenen Rechte und Verpflichtungen.

Einzelregelungen und Beschlüsse mit Dauerwirkung, Bürgschaften, Mitgliedschaften sowie sonstige Vereinbarungen sind der Anlage x zu entnehmen. Die Einzelregelungen und Beschlüsse mit Dauerwirkung sowie Bürgschaften, Mitgliedschaften und sonstige Vereinbarungen gehen auf die neue Kommune als Rechtsnachfolgerin uneingeschränkt über. Sie übernimmt die daraus erwachsenen Rechte und Verpflichtungen.

Das Vermögen der bei der Kommune B als Eigenbetrieb ohne eigene Rechtspersönlichkeit geführten Kommune-Kur- und Badeverwaltung wird in die Kurbetriebsgesellschaft Kommune A GmbH eingebracht.

Sämtliche Mitgliedschaften der ehemaligen Kommunen A und B in kommunalen Zweckverbänden und sonstigen öffentlich-rechtlichen Organisationen bleiben unverändert bestehen, soweit dies rechtlich und tatsächlich möglich ist.

Doppelmitgliedschaften werden baldmöglich aufgelöst.

Aus Gründen der Zweckmäßigkeit können Mitgliedschaften beendet werden.

Fortführung von Projekten, Abschluss von Maßnahmen

(1) Die ehemalige Kommune A plant folgende Großprojekte:

- a) dddd
- b) vvvv

(2) Die ehemalige Kommune B plant folgende Großprojekte:

- a) eeee
- b) zzzz

Sollten die unter Absatz 1 und 2 aufgeführten Maßnahmen bis zum Fusionszeitpunkt nicht abgeschlossen, die Finanzierung jedoch gesichert und der Bedarf weiterhin vorhanden sein, führt die neue Kommune C die Planungen weiter und setzt die Maßnahmen um. Die Umsetzung steht unter dem Vorbehalt der haushaltsrechtlichen Genehmigungen nach §§ 119 Abs. 4 und 120 Abs. 2 NKomVG, soweit für die Finanzierung Kreditaufnahmen erforderlich sind.

Alle von den ehemaligen Kommunen A und B bis zum Inkrafttreten des Zusammenschlusses beschlossenen und haushaltsmäßig, rechtlich und tatsächlich gesicherten Maßnahmen werden von der neuen Kommune C als Rechtsnachfolgerin durchgeführt.

Sofern eine Übertragung der für die Maßnahmen noch zur Verfügung stehenden Haushaltsermächtigungen nicht möglich ist, wird die neue Kommune C verpflichtet, die Mittel erneut in ihre Haushaltsplanung aufzunehmen.

Bei Maßnahmen, die mit erheblichen Investitionen verbunden sind und die ab Vertragsschluss und bis zum Inkrafttreten des Vertrages beschlossen werden sollen, verpflichtet sich der die Investitionen tätige Vertragspartner mit dem anderen Vertragspartner hierüber das Einvernehmen herzustellen. Die Einvernehmensherstellung entfällt, sofern die Investition bereits Bestandteil des im Rahmen des Haushaltsplans 20XX beschlossenen Investitionsprogramms ist.

Zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Spenden

Bereits erhaltene oder rechtsverbindlich zugesagte zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen und Spenden sind in den ehemaligen Kommunen A und B einzusetzen.

Auch weiterhin soll es möglich bleiben, zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen und Spenden für Ortschaften einzuwerben. Die entsprechenden Verfahren sollen durch die Verwaltung der neuen Kommune C⁶ geregelt und abgewickelt werden.

Haushaltsplanung, Jahresabschlüsse

Die Haushaltssatzungen der ehemaligen Kommunen A und B gelten bis zum Ende des Haushaltsjahres fort, in dem der Zusammenschluss in Kraft tritt, soweit keine Nachtragshaushaltsatzungen von der neuen Kommune C beschlossen werden. Sie sind auch Grundlage für eine ggf. notwendige vorläufige Haushaltsführung gemäß § 116 NKomVG. Die Erstellung der

⁶ Im Rahmen des § 111 Abs. 7 NKomVG.

Jahresrechnungen/-abschlüsse für die ehemaligen Kommunen A und B für das Haushaltsjahr 20XX erfolgt durch die neue Kommune.

Alternativ für einen Zusammenschluss zum 01.01. eines Jahres:

Die Haushaltssatzungen der ehemaligen Kommunen A und B gelten kumulativ als Grundlage für die vorläufige Haushaltsführung nach § 116 NKomVG und sonstige fortzugeltende haushaltswirtschaftliche Bestimmungen.

Die Vertretung der neuen Kommune C beschließt über die Abschlüsse und die Entlastung der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten der ehemaligen Kommunen A und B. Die öffentliche Bekanntmachung und die Auslegung werden von der neuen Kommune C vorgenommen.

Vermögensauseinandersetzung

Die Vertragspartner haben sich umfassend über die jeweilige Vermögenssituation informiert. Ferner sind den Partnern die bestehenden finanziellen Verpflichtungen, die sich insbesondere aus den Anlagen 1 und 2 zum Gebietsänderungsvertrag ergeben, bekannt. Die neue Kommune C tritt als Rechtsnachfolgerin in die Verpflichtungen der beiden ehemaligen Kommunen A und B ein; dies schließt sämtliche Schuldverpflichtungen ein.

In Kenntnis der in den Bilanzen nachgewiesenen Vermögenssituation bringen die ehemaligen Kommunen A und B das zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Fusion für die Aufgabenerfüllung der Verwaltung vorhandenen Vermögen in die neue Kommune vollständig ein.

Alternativ:

Aufgrund der Gesamtrechtsnachfolgeregelung gem. § x ist eine gesonderte Vermögensauseinandersetzung nicht erforderlich.

Vorrang höherrangigen Rechts

Alle Regelungen dieses Vertrages stehen unter dem Vorbehalt, dass diese nicht gegen Gesetze verstoßen und die finanziellen Genehmigungen der Aufsichtsbehörden vorliegen.

Abweichende Regelungen

Änderungen des Gebietsänderungsvertrages bedürfen innerhalb einer Frist von 5 Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages einer Mehrheit der Vertretung der neuen Kommune C.

Salvatorische Klausel

Sollten einzelne Bestimmungen dieses Vertrages ganz oder teilweise unwirksam oder undurchführbar sein oder nach Vertragsschluss unwirksam oder undurchführbar werden, bleibt davon die Wirksamkeit des Vertrages im Übrigen unberührt. An die Stelle der unwirksamen oder undurchführbaren Bestimmung soll diejenige wirksame und durchführbare Regelung treten, deren Wirkungen dem Sinn und Zweck am nächsten kommt, die die Vertragsparteien mit der unwirksamen bzw. undurchführbaren Bestimmung verfolgt haben.

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieser Vertrag tritt zum XX.XX.20XX vorbehaltlich eines Gesetzes/einer Verordnung zur Neubildung der Kommune C in Kraft.

Der Vertrag tritt am XX.XX.20XX außer Kraft.

Beispielhafte Darstellung der von den geprüften Kommunen in den Gebietsänderungsverträgen genannten Fusionsziele (allgemeine, nicht messbare Ziele)

Finanzziele waren ...
<ul style="list-style-type: none">• gemeinsame Handlungs- und Leistungsfähigkeit wieder zu erlangen,• mittels Annahme des Angebotes des Landes Niedersachsen im Rahmen des Zukunftsvertrages eine Teilentschuldung von 75 v. H. der Liquiditätskredite zu erhalten und mit eigenen Maßnahmen zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung beizutragen,• durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Fortschritt der Kommunen zu sichern,• durch die höhere Einwohnerzahl und die damit verbundene sogenannte Einwohnerveredelung zu höheren Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu gelangen.
Ziele zur Zukunftsfähigkeit waren ...
<ul style="list-style-type: none">• das gemeinsame Standort-, (Tourismus-,) und Wirtschaftspotenzial zu bündeln und zu stärken, um Arbeitsplätze zu erhalten und neu zu schaffen,• für die Entwicklung einer Kommune und Region effektivere Investitionsschwerpunkte zu setzen,• die Außenwahrnehmung eines Bereichs zu steigern und ein Gebiet neu und besser im Wettbewerb mit vergleichbaren Kommunen oder Regionen zu positionieren,• die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels (mit Einwohnerrückgang und Finanzverlusten) durch Synergieeffekte aufzufangen, die Strukturen der gemeindlichen Einrichtungen den Bedürfnissen anzupassen, eine dauerhafte leistungsfähige Daseinsvorsorge sicherzustellen und damit die Region zu stärken,• die Auswirkungen des demografischen Wandels mit den Einwohnerrückgängen und Finanzverlusten durch Synergieeffekte aufzufangen,• gemeinsame Antworten auf die strukturellen Herausforderungen (wirtschaftliche Entwicklung, Bevölkerungsentwicklung, demographischer Wandel, Bildungsstandorte usw.) geben zu können,• den politischen Einfluss im Landkreis und im Land Niedersachsen zu stärken,• politische Entscheidungsspielräume zu eröffnen, um die kommunale Selbstverwaltung im Bereich der bisherigen Gemeinden als Eckpfeiler unserer demokratischen Grundordnung zu stärken und mit neuem Leben zu füllen,

- Beitrag zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zu leisten,
- die durch das Landesraumordnungsprogramm und das Regionale Raumordnungsprogramm des Landkreises/Zweckverbandes Großraum x übertragenen Entwicklungsaufgaben im neuen Gemeindegebiet zusammen mit den Ortschaften/Ortsteilen zukunftsorientiert zum Wohle der hier wohnenden Bevölkerung umzusetzen und so die kommunale Eigenentwicklung zukunftsfähig zu gestalten,
- die bisherigen/zukünftigen Ortschaften und Ortsteile als gleichberechtigte Partner zum Wohle der Einwohner zukunftsfähig zu gestalten und zu fördern,
- unter Anerkennung und Bewahrung der gewachsenen Ortsidentitäten das ehrenamtliche bürgerschaftliche Engagement in allen Ortsteilen gleichgewichtig fortzuentwickeln.

Ziele zur Verwaltungsleistung waren ...

- die Chance zu qualitativer Professionalisierung in personeller und fachlich-technischer Hinsicht zu nutzen,
- die Chancen zur effizienteren Organisation der Verwaltung bei Planung, dem Personaleinsatz und der Qualität zu nutzen,
- die kommunale Arbeit erfolgreicher zu betreiben durch eine größere leistungsfähigere Kommune,
- Bürgerbüros einzurichten,
- eine gemeinsame leistungsstarke bürgernahe Verwaltung zu erhalten und auszubauen, um die Zukunftsaufgaben mit der gebündelten Fach- und Sachkompetenz nachhaltig und wirtschaftlich erfüllen zu können,
- ein gutes und zusätzliches Dienstleistungsangebot und damit eine ortsnahe Versorgung der Bevölkerung zu garantieren,
- den Bürgern eine wohnortnahe, moderne und leistungsfähige Verwaltung zu erhalten,
- Chancen zur effizienteren Organisation der Verwaltung bei Planung, dem Personaleinsatz und der Qualität zu nutzen.

Ziele zur Gemeinschaft waren ...

- die lokale Identität der einzelnen Ortschaften unangetastet zu lassen, um das Ehrenamt zu stärken und der Bevölkerung das Gefühl zu vermitteln, eine örtliche Gemeinschaft zu bilden,
- eine harmonische Entwicklung der Ortschaften zu fördern.

Ziele zum Sozialbereich waren ...

- die örtlichen Bildungseinrichtungen zu erhalten bzw. zeitgerechten Strukturen anzupassen und die Kinder- und Jugendförderung zu stärken,
- die örtlichen Bildungseinrichtungen zeitgerechten Strukturen anzupassen und die Kinder- und Jugendarbeit auf möglichst hohem Niveau zu fördern, um künftigen Generationen auch vielfältige Perspektiven vor Ort zu eröffnen,
- die örtlichen Kultur-, Senioren-, Sport- und Sozialarbeit zu fördern, das ehrenamtliche bürgerschaftliche Engagement zu unterstützen und weiter zu entwickeln,
- darauf hinzuwirken, das Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs, insbesondere auch hinsichtlich der Anbindung der bisherigen Ortsteile xxx und yyy an die Kernstadt xxx zu verbessern.

Produktgruppe lt. verbindlichem Produktrahmen für Niedersachsen 2020	Aufgabe	Zeitpunkt		
		Vor-Fusionsphase (ca. 1 Jahr)	Fusionsphase (ca. 2 bis 3 Jahre)	Nach-Fusionsphase
111	Verwaltungssteuerung und -service			
	Innere Verwaltungsangelegenheiten			
	Hauptsatzung vorbereiten	x		
	Allgemeine Geschäftsanweisung erstellen		x	
	Geschäftsverteilungsplan erstellen		x	
	DA über die amtl. Beglaubigung von Abschriften und Unterschriften erstellen		x	
	Geschäftsordnung Vertretung vorbereiten		x	
	Ggf. Satzung über die Erhöhung der Zahl der Ratsmitglieder vorbereiten	x		
	Aufwandsentschädigungssatzung vorbereiten			x
	Verwaltungskostensatzung vorbereiten			x
	Richtlinien über die Ehrung von Rats- und Ortsratsmitgliedern und Ortsvorsteher/innen überarbeiten			x
	Satzung über die Verleihung des Ehrenbürgerrechts vorbereiten			x
	Bestehende IKZ-Vereinbarungen prüfen	x		
	Gleichstellungsbeauftragte bestellen			x
	Integrationsbeauftragte/r, Datenschutzbeauftragte/r, Fachkraft für Arbeitssicherheit, Erste-Hilfe-Helfer/innen bestimmen		x	
	Betriebsärztin/Betriebsarzt auswählen		x	
	DA zur Korruptionsbekämpfung zusammenführen			x
	DA über den Betrieb und die Benutzung kommunaler Fahrzeuge anpassen			x
	Fahrzeugpool überprüfen, Vertrag mit Tankstelle für alle Fahrzeuge vereinheitlichen bzw. Kundenkonto einrichten, Entscheidung, ob Kfz-Reparatur auf Bauhof möglich oder Vertrag mit ansässiger Fachwerkstatt erforderlich		x	
	Leasingverträge überprüfen (PKW, Multifunktionsgeräte etc.)		x	
	Aktenplan erstellen		x	
	Dokumentenmanagementsysteme vereinheitlichen		x	
	Konzept zum Aktenübergang (Aktenverwaltung klären) erstellen		x	
	Kapazitäten Aktenraum berechnen, dabei Aktenvernichtung, Aktenübernahme auch von anderen Dienststellen (z. B. Landkreis) berücksichtigen		x	
	Beschaffungswesen vereinheitlichen (dezentral oder zentral)			x
	Mitgliedschaften bei z. B. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Niedersächsischer Städtetag, Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund, Deutsche Verkehrswacht, Fachverband der Kommunalkassenverwalter, Landesverband der Standesbeamten, Bund deutscher Schiedsmänner und -frauen prüfen, Änderung der Mitgliedsdaten mitteilen, Doppelmitgliedschaften kündigen		x	
	Abonnements z. B. für Fachliteratur, Zeitschriften und Lose-Blatt-Sammlungen prüfen und ggf. kündigen, Möglichkeiten des digitalen Zugriffs klären, Änderung der Bezugsdaten mitteilen			x
	Regelungen Ehrungen z. B. Geburtstage und Hochzeitjubiläen klären. Einbeziehung der Ratsmitglieder bei Überbringen der Glückwünsche, Sponsoren für Geschenke einwerben			x
	Vordrucke anpassen (auch Öffnungszeiten, Bankverbindungen, Homepage, Intranet), Kopfbogen, Logo usw. klären		x	
	Wappen/Logo (z. B. Dienstfahrzeuge, Dienstkleidung) erneuern	x		
	Bekanntmachungsorgane aufeinander abstimmen z. B. Amtsblatt, Wochenblatt, Zeitung		x	
	Regelungen für die Posteingänge treffen (auch Hausbriefkästen und Botendienste)		x	
	Einrichtung einer Pfortnerloge/Zentrale/Poststelle klären		x	
	Verwaltungsseitige Teilnahme an Rats- und Ausschusssitzungen abstimmen			x
	Postleitzahlen, Ortsteilbezeichnung festlegen, Ortspläne anpassen		x	
	Umbenennung bei doppelt vorhandene Straßennamen vornehmen und Klärung kostenfreier Serviceleistungen für Betroffene		x	
	Planung und Organisation der Umzüge (ggf. vorher Renovierungsarbeiten erforderlich), Hardwareumzüge		x	
	Archiv		x	
	Räumliche Zusammenlegung der Verwaltungsarchive prüfen		x	
	Benutzungsordnung für das Archiv überarbeiten			x
	Gebührensatzung für die Benutzung des Archivs vorbereiten			x
	Personalangelegenheiten			x
	Personalentwicklungskonzept erstellen			x
	Zusammenführung Personaldaten		x	

Produktgruppe lt. verbindlichem Produktrahmen für Niedersachsen 2020	Aufgabe	Zeitpunkt		
		Vor-Fusionsphase (ca. 1 Jahr)	Fusionsphase (ca. 2 bis 3 Jahre)	Nach-Fusionsphase
	Teambildungsmaßnahmen planen und durchführen		x	
	Aus- und Fortbildungskonzept erstellen			x
	Festlegung der Verantwortlichkeiten (Fachbereichsleiter-, Fachdienst-leiter-, Sachbearbeiterebene)		x	
	Klärung mit der Versorgungskasse wegen fusionsbedingter unbesetzter Beamtenstellen		x	
	Leistungsorientierte Bezahlung - Systeme angleichen			x
	Altersteilzeit - Modelle angleichen			x
	Regelungen zur Arbeits-/Dienstzeit (Richtlinien, Dienstvereinbarungen) vereinheitlichen		x	
	Zeiterfassungssysteme (Software) vereinheitlichen		x	
	Umgang mit Raucherpausen klären		x	
	Umgang mit Besitzstandsregelungen klären		x	
	DA für Hausmeister/innen aktualisieren			x
	Vertretungspool zusammenführen oder ggf. einrichten (z. B. Hausmeister, Reinigungskräfte, Kita-Beschäftigte)		x	
	Bestand befristeter (Saison-)Kräfte und Honorarkräfte (z. B. für Ferienpass, Museum, Freibad) aufnehmen und Abläufe angleichen		x	
	Wahrnehmung Personalservice (z. B. für Stadtwerke, Wohnungsbaugesellschaften) prüfen		x	
	Zahlung von Fahrtkosten/-pauschalen (z. B. zur Verwaltungsnebenstelle) prüfen		x	
	Regelungen Urlaubsplanungen und -genehmigung (z. B. auch Schließung der Verwaltung zwischen den Feiertagen) angleichen			x
	Dienstaussweise neu ausstellen			x
	Vereinbarung Handynutzung angleichen			x
	Personalsollbedarf feststellen/Stellenplan anpassen		x	
	Stellenbeschreibungen und -bewertungen aktualisieren		x	
	Information der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder		x	
	Regelungen mit Personalrat treffen (z. B. Verfahren Benehmensherstellung, Freistellung Personalratsvorsitzende/r)			x
	Ausbildungsleiter/in bestimmen		x	
	Information der Berufs- und Verwaltungshochschulen			x
Finanzverwaltung	Leitbild (Strategische und operative Ziele) erstellen			x
	Schaffung einer gemeinsamen Haushaltsstruktur mit Definition von Produkten und Kostenstellen		x	
	Gemeinsame Haushaltsplanung erarbeiten		x	
	Erste gemeinsame Eröffnungsbilanz erstellen		x	
	Jahresabschlüsse für Vorfusionszeiten müssen auf unterschiedlichen Systemen abgeschlossen werden, deshalb Lizenzverlängerungen und Know-how für beide Systeme behalten		x	
	Bestandsaufnahme Konzessionsverträge		x	
	DA für das Finanzwesen erstellen		x	
	DA Stundung, Erlass und Niederschlagung erstellen			x
	Unterschriftsberechtigungen (z. B. S-Firm) klären		x	
	Regelungen Umgang mit Insolvenzverfahren zusammenführen		x	
	Kassenaufsicht regeln		x	
	Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse für Kassenanordnungen klären		x	
	Anlagenbuchhaltung zusammenführen		x	
	Entscheidung für zentrale oder dezentrale Buchhaltung		x	
	Maßnahmenkatalog für Investitionen mit Prioritätenliste erstellen		x	
	Maßnahmen aus den Haushaltssicherungskonzepten abstimmen		x	
	Frühzeitige Einbindung der bisherigen und/oder künftigen Softwareanbieter (Finanzen)		x	
	Aufstellungen der freiwilligen Leistungen mit Blick auf die Quote abstimmen, dabei ggf. unterschiedliche Definitionen freiwillige Leistung in einzelnen Bereichen (z. B. Freibäder) klären		x	
	DA zu Spenden, Schenkungen und Sponsoring abstimmen			x
	DA über die Festsetzung, Erhebung und Vollstreckung von Säumniszuschlägen prüfen		x	
Kasse	Anzahl der notwendigen Handvorschüsse und Zahlstellen prüfen und bedarfsgerecht anpassen		x	
	Einlieferungen Verwahrtgeld zusammenführen		x	
	Umgang mit offenen Forderungen klären (Zeitpunkt Mahn- und Vollstreckungsläufe festlegen)			x
	Anzahl der Bankkonten prüfen und bedarfsgerecht anpassen		x	

Produktgruppe lt. verbindlichem Produktrahmen für Niedersachsen 2020	Aufgabe	Zeitpunkt		
		Vor-Fusionsphase (ca. 1 Jahr)	Fusionsphase (ca. 2 bis 3 Jahre)	Nach-Fusionsphase
	Zukünftige Abwicklung von Verwaltungszwangsverfahren klären (eigene Vollstreckung oder durch Dritte)		x	
	DA für Vollstreckungsbedienstete überarbeiten		x	
	Anlage von Festgeldern und Rücklagen vereinheitlichen		x	
	Dubletten bereinigen, Zahlwege und Finanzadressen zusammenführen, SEPA-Abbuchungsaufträge prüfen etc.		x	
Liegenschaftsverwaltung	Liegenschaftskataster erstellen			x
	Kataster wartungsrelevanter Anlagen zusammenführen			x
	Gebäudesanierungskonzept erstellen			x
	Miete- und Pachtverträge anpassen, Vollmachten z. B. zum Abschluss von Grundstücksverträgen erteilen			x
	Versicherungspolizen zusammenführen und ggf. neu verhandeln			x
	Regelungen zu Grundstücksverhandlungen anpassen, inhaltliche Vorgaben zur Vorbereitung von Kaufverträgen (auch Verkauf von Gewerbegrundstücke) treffen			x
	Übersicht über Fremd- und Eigenreinigung anfertigen, Anpassungen prüfen, ggf. unterschiedliche Regelungen aus sachlichen Gründen beibehalten		x	
	Reinigungsstandards vereinheitlichen			x
	Wartungsverträge: Heizungsanlagen, Alarmanlagen prüfen und ggf. zusammenführen			x
	Strom- und Gaslieferverträge prüfen		x	
	Verträge mit Reinigungsfirmen prüfen		x	
	Beschaffung Reinigungsmittel vereinheitlichen (zentral oder dezentral)		x	
Informationstechnik	EDV-Gesamtkonzept erstellen		x	
	Telefonanlage einrichten, Durchwahlnummern festlegen, Möglichkeiten Behördennummer 115 prüfen		x	
	Datenzusammenführung Fachanwendungen planen		x	
	E-Mailadressen der Beschäftigten festlegen		x	
	Ratsinformationssysteme zusammenführen (frühzeitiger gegenseitiger Zugriff auf Protokolle usw. unter Beachtung Datenschutz)		x	
	Softwareinfoveranstaltungen anbieten		x	
	Betreuung der "Außenstellen" wie z. B. Schulen, Bibliotheken, Museen usw. abstimmen		x	
	Verträge über die Pflege von Software zusammenfassen		x	
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	Verantwortlichen für Pressearbeit festlegen		x	
	Berichterstattung über Fusionsprozess	x	x	x
	Pressemitteilung über Umzüge, neue Telefonnummer, Öffnungszeiten usw.		x	x
121 Statistik und Wahlen	Erstellung eines gemeinsamen Wählerverzeichnisses		x	
122 Ordnungsangelegenheiten	Fundtiervertrag mit dem Tierschutzverein anpassen			x
	Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorbereiten		x	
	Satzung über die Unterbringung von vorübergehend wohnungslosen Personen prüfen			x
	DA über die Behandlung von Fundsachen anpassen			x
Bürgerservice	Öffnungszeiten Bürgerbüro (auch Außenstellen) festlegen		x	
	Neugeborenenbesuche und -geschenke vereinheitlichen			x
Standesamt	Standesamtsbezirke zusammenlegen			x
	Zeiten und Orte für Trauungen bestimmen			x
126 Brandschutz	Mobilfunkalamierung der Feuerwehren vereinheitlichen		x	
	Satzung der freiwilligen Feuerwehr vorbereiten		x	
	Satzung über die Erhebung von Kostenersatz und Gebühren für Dienst- und Sachleistungen der Feuerwehr außerhalb der unentgeltlich zu erfüllenden Aufgaben vorbereiten		x	
	Satzung über die Aufwandsentschädigungen sowie den Ersatz der Auslagen und des Verdienstauffalls vorbereiten		x	
	Satzung über die Entschädigung für Ehrenbeamte und sonstige ehrenamtlich tätige Funktionsträger in der Freiwilligen Feuerwehr vorbereiten		x	
	Grundsätze über die Organisation der Jugend- und Kinderfeuerwehr klären			x
	Vereinbarungen (z. B. über Abrechnung der Atemschutzpflege, zur Programmierung der digitalen Meldeempfänger der Ortsfeuerwehren, über den Schlauchverbund, mit einer Arztpraxis bzgl. Untersuchungen, für die Prüfung und Reinigung von Atemschutzmasken) prüfen			x
	Verträge mit den Feuerwehrkameraden über die Kostenerstattungen Führerscheinausbildung vereinheitlichen			x

Produktgruppe lt. verbindlichem Produktrahmen für Niedersachsen 2020	Aufgabe	Zeitpunkt		
		Vor-Fusionsphase (ca. 1 Jahr)	Fusionsphase (ca. 2 bis 3 Jahre)	Nach-Fusionsphase
	Wartungsverträge (z. B. für Atemluftversorgungsanlage, Teleskopmastbühne, Abgassauganlage Feuerwehrgerätehaus, Brandmeldeanlage, Sektionaltore, Ölabscheider) prüfen			x
	Nutzung Feuerwehrgerätehäuser prüfen ggf. können sich zwei Ortsfeuerwehren ein Gebäude teilen			x
	Telefonverträge (auch Handyverträge) prüfen			x
	Versicherungsverträge für Unfallversicherung für Angehörige der Feuerwehr prüfen		x	
128	Katastrophenschutz		x	
211-231	Schulen			
	Schulträgerschaft für weiterführende Schulen klären	x		
	Grundschulstandorte hinterfragen	x		
	Schulbezirke überprüfen und ggf. Schulbezirkssatzung vorbereiten		x	
	DA Schulhausmeister/innen vereinheitlichen			x
	DA und Richtlinie Elternbeirat überarbeiten			x
	Festsetzung der Arbeitszeit der Sekretär/in in den Schulferien und Abgleich der Berechnung des Schulferienüberhangs		x	
	Kooperationsvertrag Hausaufgabenbetreuung prüfen			x
	Nutzungsverträge Schulgebäude (Fremdnutzung z. B. durch Vereine) vereinheitlichen			x
	Mitgliedschaften prüfen (z. B. Grundschulverband, Jugendherbergswerk) und Doppelmitgliedschaften kündigen		x	
	Berechnung der Schulbudgets anpassen		x	
	Regelungen für Schulgirokonto vereinheitlichen		x	
	Vertretungsregelungen Schulhausmeister und Sekretär/innen anpassen		x	
	EDV-Betreuung Schulen (intern oder extern) vergleichen und ggf. vereinheitlichen		x	
	Benutzungsordnung und Entgelttarife für schulische Einrichtungen und Sportstätten anpassen			x
252	nicht wissenschaftliche Museen, Sammlungen			
	Ehrenamtliche Betreuung durch einen Förder-/Museums- oder Kulturverein klären			x
	Bestellung Kultur- und Ortsheimatpfleger/innen			x
	Einrichtung eines Museumsbeirat prüfen			x
262	Musikpflege			
	Zusammenlegung von Einrichtungen prüfen	x		
	Zuschussregelungen vereinheitlichen		x	
272	Büchereien			
	Standorte prüfen, Zusammenarbeit, Öffnungszeiten, Einsatz Ehrenamtlicher bzw. Förderverein hinterfragen	x		
	Benutzungsordnung Büchereien überarbeiten			x
	Gebührensatzung Büchereien vorbereiten			x
315	Soziale Einrichtungen			
	Seniorenarbeit (Aufwendungen für Seniorenbeirat und –veranstaltungen) koordinieren			x
362	Jugendarbeit			
	Zusammenlegung und -arbeit von Jugend- und Freizeitstätten prüfen	x		
	Benutzungsordnungen für Jugend- und Freizeitstätten anpassen			x
	Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit prüfen			x
365	Tageseinrichtungen für Kinder			
	Platzbedarf bestimmen		x	
	Kindertagesstättengebührensatzung vereinheitlichen		x	
	Kindertagesstättenbenutzungssatzung vereinheitlichen		x	
	DA für Beschäftigte der Kindertagesstätten vereinheitlichen			x
	Vereinheitlichung der Defizitverträge prüfen		x	
	Vereinbarung mit Dritten über den finanziellen Ausgleich bei Belegung mit externen Kindern überprüfen		x	
	Platzvergabe vereinheitlichen		x	
	Catererverträge für Mittagsverpflegung prüfen			x
	Einsatzstellen für Bundesfreiwilligendienst prüfen			x
366	Einrichtungen der Jugendarbeit			
	Beschäftigung (ehrenamtlichen) Jugendpfleger klären			x
	Organisation der Jugendpflege vereinheitlichen		x	
	Benutzungsordnung für das Jugendzentrum und die Jugendräume vereinheitlichen			x
	Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen der Jugendpflege vereinheitlichen		x	
	Ferienpassveranstaltungen zusammenführen und überprüfen			x
	Spielplatzkataster zusammenführen			x
	DA zur Kontrolle der Verkehrssicherheit auf Kinderspiel- und Bolzplätzen vereinheitlichen			x
	DA für die Überwachung von Freizeiteinrichtungen vereinheitlichen			x

Produktgruppe lt. verbindlichem Produktrahmen für Niedersachsen 2020	Aufgabe	Zeitpunkt		
		Vor-Fusionsphase (ca. 1 Jahr)	Fusionsphase (ca. 2 bis 3 Jahre)	Nach-Fusionsphase
418	Kur- und Badeeinrichtungen		x	
421	Förderung des Sports			x
	Richtlinien für die Sportlerehrung überarbeiten			x
	Richtlinien zur besonderen Förderung jugendlicher Sportler und Sportlerinnen anpassen			x
	Vereinbarungen mit den Sportvereinen bzgl. Betriebskostenzuschüssen zusammenstellen und ggf. vereinheitlichen		x	
424	Sportstätten und Bäder			x
	Pachtvertrag für die Unterhaltung und Instandsetzung Sportplatz prüfen			x
	Sportstättenbenutzungsverordnung vereinheitlichen			x
	Gestattungsverträge (Werbung an Sportanlagen) prüfen			x
	Öffnungszeiten der Sportanlagen während der Schulferien vereinheitlichen		x	
	Turnhallenvergabe vereinheitlichen		x	
	Einbeziehung Fördervereine für Freibadunterhaltung prüfen	x		
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen		x	
	Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten abstimmen		x	
	Maßnahmen der Städtebauförderung festlegen			x
521	Bau- und Grundstücksordnung		x	
	Klärung, ob Bauunterhaltung durch Fachamt oder Bauamt wahrgenommen (auch, ob Externe einbezogen werden)		x	
	Erschließungsbeitragssatzungen vereinheitlichen		x	
	Straßenausbausatzung überarbeiten		x	
	Satzung über die Höhe der Ausgleichsbeträge für nicht herzustellende Kraftfahrzeugeinstellplätze (Ablösesatzung) vorbereiten		x	
	DA über die Behandlung eines Bauantrages erstellen			x
	Baulückenkataster zusammenführen			x
533	Wasserversorgung		x	
	Wasserversorgungssatzung vorbereiten		x	
	Zusammenfassung des Versorgungsgebietes prüfen und ggf. Wasserversorgungs- und Wasserabgabensatzungen vorbereiten	x		
	Wartungsverträge für Technik prüfen			x
538	Abwasserbeseitigung			x
	Übersicht Gestattungsverträge mit Dritten zusammenführen			x
	Zusammenfassung des Beseitigungsgebietes prüfen und ggf. Abwasserbeseitigungs- und Abwasserbeseitigungsabgabensatzung vorbereiten	x		
	Wartungsverträge für Technik prüfen			x
	öffentliche Toiletten			x
	Bedarfsplanung vornehmen			x
541	Gemeindestraßen			x
	Straßenkataster zusammenführen			x
	Rahmenverträge Straßenunterhaltung anpassen		x	
	Straßenbestandsverzeichnisse zusammenführen		x	
	DA für die Kontrolle der Straßen, Wege, Plätze vereinheitlichen			x
545	Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung			
	Straßenbeleuchtung			x
	Konzept Umstellung auf LED zusammenführen			x
	Wartungsverträge prüfen			x
	Beleuchtungszeiten abstimmen			x
	Straßenreinigung			x
	Standards vereinheitlichen			x
	Verordnung über Art und Umfang der Straßenreinigung vorbereiten			x
	Satzung über die Übertragung von Straßenreinigungspflichten anpassen		x	
	Straßenreinigungsgebührensatzung anpassen		x	
	Straßenverzeichnis zur Straßenreinigungsgebührensatzung erweitern		x	
	Vereinbarung über die Gully-/Senkkastenreinigung anpassen			x
	Winterdienst		x	
	Räum- und Streuplan anpassen		x	
	Bereitschafts-/Einsatzpläne überarbeiten		x	
	Kontrollbücher anpassen			x
	Vereinbarung/Verträge mit Externen zur Durchführung des Winterdienstes prüfen		x	
	Rüstzeit für Bauhelfer/innen für Winterdiensteinsätze am Wochenende klären		x	
	Silo für Streusalz / Vorratshaltung prüfen			x
	Standards anpassen			x
546	Parkeinrichtungen			x
	Parkraumbewirtschaftung prüfen			x
	Parkgebührensatzung vorbereiten		x	
547	ÖPNV		x	
	Personennahverkehr prüfen (ggf. Einbeziehung neuer Ortschaften)		x	
	Mobilitätskonzepte (Einsatz Sammeltaxis und Bürgerbus) überarbeiten			x
551	Öffentliches Grün /Landschaftsbau			x
	DA zur Baumprüfung überarbeiten			x

Produktgruppe lt. verbindlichem Produktrahmen für Niedersachsen 2020	Aufgabe	Zeitpunkt		
		Vor-Fusionsphase (ca. 1 Jahr)	Fusionsphase (ca. 2 bis 3 Jahre)	Nach-Fusionsphase
	Durchführung von Baumkontrollen (z. B. qualifiziertes Personal, Dokumentation) festlegen			x
	Pflegeverträge Gehölzflächen prüfen		x	
	Standards Grünflächenpflege anpassen			x
553	Friedhofs- und Bestattungswesen		x	
	Friedhofssatzungen vorbereiten		x	
	Friedhofsgebührensatzung vorbereiten		x	
	DA zur Kontrolle der Verkehrssicherheit auf kommunalen Friedhöfen anpassen			x
	Verträge mit Kirchen über die kirchlichen Friedhofsbereiche prüfen		x	
555	Land- und Forstwirtschaft		x	
561	Umweltschutzmaßnahmen			x
	DA zur Beachtung des Umweltschutzes vereinheitlichen			x
	DA über das Verbot von Giften bzw. chemischen Mitteln zur Pflanzenbehandlung anpassen			x
571	Wirtschaftsförderung		x	
	Beteiligungen / Mitgliedschaften in Wirtschaftsförderungsinstitutionen klären		x	
	Richtlinien zur Förderung der Ansiedlung von Unternehmen überarbeiten			x
	Unterstützung örtlicher Ausstellungen und Messen bzw. Beteiligung abstimmen			x
	Werbung, Verhandlung mit Interessenten bei Gewerbeansiedlungen abstimmen		x	
573	Allgem. Einrichtungen und Unternehmen			
	Marktwesen			
	Wochenmarktsatzung vorbereiten		x	
	Durchführung von / Teilnahme an Märkte, Stadtfeste, Messen u. a. klären			x
	Bauhof			
	Organisation des Bauhofes bestimmen	x		
	Make or buy-Entscheidungen treffen		x	
	Abnahmeverpflichtungen für Leistungen des Bauhofes klären		x	
	DA für die flexible Arbeitszeit anpassen			x
	DA über das Tragen von Schutzkleidung anpassen			x
	Einsatz Software/Datenbank (z. B. zur Erfassung der Arbeitsstunden/Maschineneinsatzstunden/Erteilung von Aufträgen/Abrechnung) klären		x	
	Dorfgemeinschaftshäuser, Mehrzweckhallen			
	Satzung über die Benutzung und Erhebung von Gebühren für die Mehrzweckhalle / den Mehrzweckraum / das DGH vorbereiten		x	
	Nutzungsverträge (Fremdnutzung z. B. durch Vereine) vereinheitlichen			x
575	Tourismus			
	Werbeeinrichtungen / Stadtpläne / Konzeption Firmen- oder Hotelleitsysteme anpassen		x	
	Erhalt Status (z. B. anerkannter Luftkurort) anstreben		x	
	Touristinformationen zusammenlegen		x	
	Förderung Fremdenverkehrsvereine prüfen			x
	Gastgeberverzeichnisse, Flyer, Imagebroschüren (dabei Synergien, Kosteneinsparungen nutzen) anpassen		x	
	Gemeinsames Tourismuskonzept erarbeiten			x
	Fremdenverkehrsbeiträge, Tourismusabgabe, Gästebeiträge prüfen		x	
612	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft			
	Gemeinsame Darlehensverwaltung einrichten			x