



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Bayerischen Kommunalgliederungsgesetzes

A) Problem

Seit Abschluss der Gemeindegebietsreform wurden in jeder Legislaturperiode Änderungen der kommunalen Gliederung vorgenommen, um in Einzelfällen der Entwicklung der betroffenen Gemeinden Rechnung zu tragen. Zuletzt wurde mit dem am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kommunale Gliederung des Staatsgebiets vom 13. Dezember 2016 (GVBl. S. 349) die Verwaltungsgemeinschaft Odelzhausen aufgelöst.

Die Überprüfung von zwei weiteren Anträgen auf Änderung der kommunalen Gliederung hat ergeben, dass diesen entsprochen werden kann. Es handelt sich um den Antrag der Gemeinde Bastheim, in die Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt aufgenommen zu werden, und um den Antrag der Stadt Rain, aus der Verwaltungsgemeinschaft Rain entlassen zu werden.

B) Lösung

1. Der Gesetzentwurf sieht die Aufnahme der Gemeinde Bastheim in die Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt und die Entlassung der Stadt Rain aus der Verwaltungsgemeinschaft Rain vor.

Damit verändert sich die Zahl der Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften von 982 in der Summe nicht.

2. Die kommunale Gliederung des Staatsgebiets wird aus Gründen der Rechtsklarheit (unbeschadet späterer Änderungen nach dem Rechtszustand am 30. Juni 2021) festgeschrieben.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

1. Staat

Auswirkungen auf den laufenden Staatshaushalt sind denkbar, wenn sich aus Neugliederungsmaßnahmen finanzielle Härten ergeben würden, die zur Gewährung von Bedarfszuweisungen nach Art. 11 des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes (BayFAG) führen. Gemeinden können grundsätzlich dann Bedarfszuweisungen nach Art. 11 BayFAG erhalten, wenn sie durch von ihnen nicht zu vertretende Ereignisse und trotz Ausschöpfung sämtlicher Möglichkeiten zur Selbsthilfe nicht mehr in der Lage sind, ihren Verwaltungshaushalt auszugleichen und/oder die Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt zu erwirtschaften. Der Anwendungsbereich für die Gewährung von Bedarfszuweisungen nach Art. 11 BayFAG ist bei einem Austritt bzw. einer Auflösung einer Verwaltungsgemeinschaft nicht eröffnet, da die Mitgliedsgemeinden eine ausreichende Leistungsfähigkeit aufweisen müssen.

Bedarfszuweisungen können grundsätzlich nur für vorübergehend anfallende zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit der Gründung einer Verwaltungsgemein-

schaft oder dem Beitritt einer Kommune zu einer bereits bestehenden Verwaltungsgemeinschaft gewährt werden. Ein Härteausgleich für langfristig fortdauernde Leistungen ist auf maximal das Fünffache der jährlichen Aufwendungen begrenzt.

Neben den allgemeinen Grundsätzen des Art. 11 BayFAG wäre Voraussetzung für einen Ausgleichsanspruch, dass

- getätigte Aufwendungen sich nicht mehr oder nicht mehr in voller Höhe als nützlich erweisen und
- sich ihr Gegenwert nicht mehr wirtschaftlich nutzen oder in anderer Weise angemessen verwerten lässt.

In der Verwaltungspraxis spielen in diesem Zusammenhang überflüssige oder zu große Verwaltungsgebäude, die auch nicht anderweitig genutzt werden können, für die neue Nutzung überflüssige EDV-Anlagen, nicht mehr verwendbare Planungen und dergleichen eine Rolle. Nicht berücksichtigt werden können dagegen Aufwendungen, die der neuen Organisationsform langfristig Rechnung tragen.

Ob und in welcher Höhe die Gewährung einer Bedarfszuweisung in Frage kommt, kann erst nach konkreter Antragstellung durch die jeweiligen Gemeinden geprüft werden. Gegebenenfalls zu gewährende Leistungen sind aus dem bestehenden Haushaltsmittelsatz für Bedarfszuweisungen (Kap. 13 10 Tit. 613 31-4) zu finanzieren.

2. Kommunen

Der Verwaltungsaufwand für die betroffenen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften kann sich durch die Neugliederung in gewissem Umfang erhöhen. Eine neue Mitgliedsgemeinde kann zu einem zusätzlichen Aufwand bei der aufnehmenden Verwaltungsgemeinschaft führen. Dem steht jedoch gegenüber, dass die neue Mitgliedsgemeinde im Gegenzug eine Umlage an die Verwaltungsgemeinschaft leistet. Bisherige Mitgliedsgemeinden, die selbstständige Einheitsgemeinden werden, müssen eine eigene Verwaltung aufbauen und unterhalten. Im Gegenzug dazu entfällt die bisherige Umlage an die Verwaltungsgemeinschaft. Neuinvestitionen, über die von den betroffenen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften zu entscheiden ist, können nach Wirksamwerden des Gesetzes in Einzelfällen notwendig werden.

3. Wirtschaft

Für die Wirtschaft entstehen durch die Neuregelung keine Kosten.

4. Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entstehen durch die Neuregelung keine Kosten.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bayerischen Kommunalgliederungsgesetzes

§ 1

Das Bayerische Kommunalgliederungsgesetz (KommStaGebG) vom 24. Dezember 2005 (GVBl. S. 659, BayRS 1012-1-I), das zuletzt durch Gesetz vom 13. Dezember 2016 (GVBl. S. 349) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Art. 1 Satz 1 wird die Angabe „31. Dezember 2016“ durch die Angabe „30. Juni 2021“ ersetzt.
2. Art. 2 wird wie folgt gefasst:

„Art. 2

Die Gemeinde Bastheim, Landkreis Rhön-Grabfeld, Regierungsbezirk Unterfranken, wird in die Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt aufgenommen.“

3. Folgender Art. 3 wird angefügt:

„Art. 3

Die Stadt Rain, Landkreis Donau-Ries, Regierungsbezirk Schwaben, wird aus der Verwaltungsgemeinschaft Rain entlassen.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2021 in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalgliederungsgesetzes werden Entwicklungen berücksichtigt, die Änderungen der kommunalen Gliederung zulassen.

1. *Antrag der Gemeinde Bastheim auf Aufnahme in die Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt*

Dem Antrag der Gemeinde Bastheim auf Aufnahme in die Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt, der im allseitigen Einverständnis mit der Verwaltungsgemeinschaft und deren bisherigen Mitgliedsgemeinden gestellt worden ist, soll entsprochen werden. Die Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt besteht dann aus der Stadt Mellrichstadt und den Gemeinden Hendungen, Oberstreu, Stockheim und Bastheim.

2. *Antrag auf Entlassung der Stadt Rain aus der Verwaltungsgemeinschaft Rain*

Weiterhin soll dem Antrag der Stadt Rain auf Entlassung aus der Verwaltungsgemeinschaft Rain entsprochen werden. Auch dieser Ausgliederungsantrag ist im allseitigen Einverständnis mit der Verwaltungsgemeinschaft und deren bisherigen Mitgliedsgemeinden gestellt worden. Da nach den maßgeblichen Kriterien der Gemeindegebietsreform die Stadt Rain aus der Verwaltungsgemeinschaft entlassen und zur Einheitsgemeinde gemacht werden kann, besteht die Verwaltungsgemeinschaft Rain dann aus den Gemeinden Genderkingen, Holzheim, Münster und Niederschönenfeld.

3. *Festschreibung der kommunalen Gliederung des Staatsgebiets*

Mit der Festschreibung der kommunalen Gliederung des Staatsgebiets nach dem Rechtszustand am 30. Juni 2021 wird die erforderliche Rechtsklarheit über die kommunale Gliederung des Staatsgebiets unbeschadet späterer Änderungen gewährleistet.

B) Einzelbegründung

Zu § 1 Nr. 1:

Bestands- und Gebietsänderungen von Gemeinden, Landkreisen, Bezirken und gemeindefreien Gebieten sowie von Verwaltungsgemeinschaften nach Art. 11 der Gemeindeordnung (GO), Art. 8 der Landkreisordnung (LKrO), Art. 8 der Bezirksordnung (BezO) und Art. 2 der Verwaltungsgemeinschaftsordnung (VGemO) werden – abhängig von den jeweils eingreifenden Vorschriften – durch Gesetz oder durch Rechtsverordnung der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags oder durch Rechtsverordnung vorgenommen (Art. 12 Abs. 1 GO, Art. 8 Abs. 2 und 3 LKrO, Art. 8 Abs. 2 BezO, Art. 2 Abs. 3, Art. 9 Abs. 2 Satz 1 VGemO). Die Festschreibung der kommunalen Gliederung des Staatsgebiets nach dem Rechtsstand am 30. Juni 2021 gewährleistet die erforderliche Rechtsklarheit. Änderungen der kommunalen Gliederung des Staatsgebiets nach diesem Zeitpunkt bleiben unbenommen.

Zu § 1 Nr. 2:

Gemäß Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 VGemO kann eine Gemeinde in eine bestehende Verwaltungsgemeinschaft aufgenommen werden, wenn die Gemeinde, die Verwaltungsgemeinschaft und deren Mitgliedsgemeinden einverstanden sind.

Die Gemeinde Bastheim hat mit Schreiben vom 25. Juni 2020 auf dem Dienstweg einen Antrag auf Aufnahme in die Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt gestellt, der beim Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) zusammen mit der Stellungnahme der Regierung von Unterfranken am 30. Juni 2020 eingegangen ist. Dem Antrag waren Auszüge aus den Sitzungen der Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden (Stadt Mellrichstadt und die Gemeinden Hendungen, Oberstreu und Stockheim) beigelegt, die jeweils einstimmig ihr Einvernehmen zur Aufnahme der Gemeinde Bastheim als weitere Mitgliedsgemeinde der Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt beschlossen haben. Die Gemeinschaftsversammlung der Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt hat in ihrer Sitzung am 11. November 2019 mit 13 : 1 Stimmen der Aufnahme der Gemeinde Bastheim zugestimmt.

Der Antrag der Gemeinde Bastheim ist zu befürworten.

Die Gemeinde Bastheim zählt 2 109 Einwohner (Stand 30. September 2020) in acht Ortsteilen. Die Gemeinde Bastheim liegt fast genau in der Mitte des Landkreises Rhön-Grabfeld und ca. 11 km von der Kreisstadt Bad Neustadt an der Saale entfernt. Das Gemeindegebiet mit einer Ausdehnung von 6 auf 7 km erstreckt sich entlang des Elstales mit seinen Nebenbächen und wird durch die Höhenzüge des Schweinsberges und des Heidelberges eingegrenzt. Die Gemeinde hat zur Begründung ihres Antrags vorgebracht, dass die Verwaltung mit einem hauptamtlichen ersten Bürgermeister, dem geschäftsleitenden Beamten und Kämmerer, zwei Vollzeit- und drei Teilzeitmitarbeiterinnen und -mitarbeitern den Anforderungen einer modernen, sowohl technisch wie fachlich gut aufgestellten und personell ausreichend besetzten Gemeindeverwaltung auf Dauer nicht mehr gerecht werden kann. Trotz der Übertragung des Standesamtes im Jahr 2005 auf die Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt und eines Teil-Outsourcings im Bereich Besoldung und Vergütung im Jahr 2011 auf die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) sind deshalb weitergehende Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungskraft geboten. Dies gilt auch deshalb, weil aufgrund der Altersstruktur in absehbarer Zeit durch ausscheidende Mitarbeiter eine personelle Umbruchsituation entsteht, die personelle Engpässe bei Vertretungen im Urlaubs- und Krankheitsfall erwarten lässt. Hinzu kommen ständig steigende Anforderungen an die Kommunalverwaltung, insbesondere auch im IT-Bereich.

Nachdem sich der Gemeinderat in seiner Sitzung am 16. Januar 2020 zunächst mehrheitlich für einen Anschluss an die Verwaltungsgemeinschaft Ostheim ausgesprochen hatte, votierten die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Bastheim in einem Bürgerentscheid am 26. April 2020 mehrheitlich (624 von 1 117 abgegebenen gültigen Stimmen) für die Aufnahme in die Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt.

Im Fall einer positiven Entscheidung über den Antrag der Gemeinde Bastheim umfasst die Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt künftig folgende Mitgliedsgemeinden:

Gemeinde	Einwohnerzahl am 30. September 2020
Stadt Mellrichstadt	5 520
Bastheim	2 109
Oberstreu	1 478
Stockheim	1 065
Hendungen	863

Das Landratsamt Röhn-Grabfeld und die Regierung von Unterfranken haben sich für eine Aufnahme der Gemeinde Bastheim in die Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt ausgesprochen. Anhaltspunkte dafür, dass aufgrund der Aufnahme der Gemeinde Bastheim eine personelle oder strukturelle Überforderung der Verwaltungsgemeinschaft Mellrichstadt eintreten könnte, liegen nicht vor.

Zu § 1 Nr. 3:

1. Voraussetzungen für eine Entlassung

Gemäß Art. 9 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Satz 1 VGemO kann eine Mitgliedsgemeinde aus Gründen des öffentlichen Wohls durch Gesetz aus einer Verwaltungsgemeinschaft entlassen werden.

Zur Erfüllung des Begriffs „öffentliches Wohl“ sind die landeseinheitlichen Kriterien zugrunde zu legen, die bei der Gemeindegebietsreform und den folgenden Änderungsgesetzen maßgebend waren und die von der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs gebilligt worden sind. Danach liegen Gründe des öffentlichen Wohls vor, wenn die Verwaltungstätigkeit verbessert, vereinfacht, verbilligt oder „in die richtigen Hände“ gelegt wird. Die Kriterien der Gemeindegebietsreform (Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 10. August 1971, MABl. S. 845, die zuletzt durch die Bekanntmachung vom 7. Februar 1975, MABl. S. 166 geändert worden ist) in ihrer Gewichtung durch die Nachkorrektur (Drs. 9/1595, in der Begründung unter I. Allgemeines Nrn. 5 bis 7) sind von der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs grundsätzlich gebilligt worden (z. B. Entscheidung vom 23. April 1980, VerfGH 33, 87/97 und vom 3. August 1983, BayVBl 1983, 752). Besonders hinzuweisen ist auf folgende Gesichtspunkte:

- Die für eine Einheitsgemeinde notwendige Leistungsfähigkeit besitzt in der Regel erst eine Gemeinde mit mehr als 2 000 Einwohnern (vgl. auch Art. 11 Abs. 3 Nr. 2 GO zur Ausgliederung aus einer bestehenden Gemeinde); dabei sind Abweichungen von bis zu 10 Prozent nach oben oder unten vertretbar. Zuverlässige Übernachtungszahlen des Fremdenverkehrs können den Einwohnerzahlen nach dem Schlüssel 36 500 Übernachtungen = 100 Einwohner zugerechnet werden.
- Trotz ausreichender Leistungsfähigkeit kann eine Gemeinde nicht entlassen werden, wenn die in diesem Fall verbleibende Verwaltungsgemeinschaft oder – bei Verwaltungsgemeinschaften mit nur zwei Mitgliedsgemeinden – die übrigbleibende Gemeinde nicht ausreichend leistungsfähig wäre. Leistungsfähige Gemeinden sollen auch dann nicht entlassen werden, wenn sie aus anderen

Gründen, z. B. als Mittelpunkt der Verwaltungsgemeinschaft, für den Bestand der Verwaltungsgemeinschaft benötigt werden. An diesen Kriterien wird auch der aktuell vorliegende Antrag der Stadt Rain auf Entlassung aus der Verwaltungsgemeinschaft Rain gemessen.

Es besteht keine Veranlassung, diese Kriterien zu ändern.

2. Anhörung

Vor der Entlassung einer Mitgliedsgemeinde aus einer Verwaltungsgemeinschaft sind die Verwaltungsgemeinschaft und die Mitgliedsgemeinden gemäß Art. 9 Abs. 2 Satz 2 VGemO zu hören.

Die Gemeinden Niederschönenfeld, Holzheim, Münster und Genderkingen hatten mit Gemeinderatsbeschlüssen vom 9. April 2018, 10. April 2018, 12. April 2018 und 26. Juni 2018 jeweils beschlossen, die Auflösung der Verwaltungsgemeinschaft Rain und die Neubildung der Verwaltungsgemeinschaft Rain mit den bisherigen Mitgliedsgemeinden außer der Stadt Rain zu beantragen. Der Stadtrat der Stadt Rain hatte am 17. Juli 2018 beschlossen, gegen die Anträge der weiteren Mitgliedsgemeinden keine Einwendungen zu erheben. Die Gemeinschaftsversammlung der Verwaltungsgemeinschaft Rain hatte am 30. Juli 2018 beschlossen, zu den Anträgen der Gemeinden Niederschönenfeld, Holzheim, Münster und Genderkingen ihr Einvernehmen zu erteilen.

Diese Anträge bzw. Beschlussfassungen wurden mit den ersten Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden und dem Gemeinschaftsvorsitzenden am 29. Januar 2019 im StMI erörtert. Es bestand Einigkeit, dass die Anträge bzw. Beschlussfassungen zweckmäßigerweise dahin auszulegen sind, dass die Entlassung der Stadt Rain aus der Verwaltungsgemeinschaft unter Beibehaltung der Verwaltungsgemeinschaft mit den anderen (verbleibenden) Mitgliedsgemeinden erreicht werden soll.

Mit Schreiben vom 18. September 2020 hat das StMI den Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Rain und der Verwaltungsgemeinschaft nochmals Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Die Ergebnisse der Anhörung sind bei der Bewertung nachfolgend gewürdigt.

3. Beurteilung im Fall der Stadt Rain, Verwaltungsgemeinschaft Rain

3.1 Zur Verwaltungsgemeinschaft Rain, Landkreis Donau-Ries, gehören derzeit folgende Mitgliedsgemeinden:

Gemeinde	Einwohner am 30. September 2020	Fläche in km ²	Steuerkraft 2021 in Euro je Einwohner	
			der Gemeinde	Landesdurchschnitt vergleichbarer Gemeinden
Stadt Rain	8 990	77	1 285	1 172
Niederschönenfeld	1 485	14	808	931
Holzheim	1 155	20	1 727	931
Münster	1 261	18	1 132	931
Genderkingen	1 218	12	1 263	931

Durch Rechtsverordnung der Regierung von Schwaben zur Neugliederung der Gemeinden im Landkreis Donau-Ries vom 8. April 1976 (RABl. S. 61) wurde die Verwaltungsgemeinschaft Rain bestehend aus der Stadt Rain und den Gemeinden Genderkingen, Holzheim, Münster und Niederschönenfeld gebildet. Die Stadt Rain hatte sich im Anhörungsverfahren zu der Verordnung gegen eine Einbeziehung in die Verwaltungsgemeinschaft ausgesprochen. Die Stadt Rain ist Mittelpunkt der

Gemeinden zwischen Donau, Lech und der Landkreisgrenze (sog. Lechviertel); ihr kommt zentralörtliche Bedeutung zu.

Die Stadt Rain hatte zuletzt mit Schreiben vom 11. Mai 2011 die Entlassung aus der Verwaltungsgemeinschaft Rain beantragt. Die weiteren Mitgliedsgemeinden hatten sich seinerzeit – anders als beim aktuell vorliegenden Antrag – mit einstimmigen Gemeinderatsbeschlüssen gegen die Entlassung der Stadt Rain aus der Verwaltungsgemeinschaft ausgesprochen. Im Ergebnis wurde dem Antrag der Stadt Rain nicht entsprochen, da Gründe des öffentlichen Wohls für eine Entlassung aus der Verwaltungsgemeinschaft nicht vorlagen. Dabei wurde vor allem auch berücksichtigt, dass die Stadt Rain den verwaltungsmäßigen und geographischen Mittelpunkt der Verwaltungsgemeinschaft bildete (siehe Negativliste zum Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 31. Juli 2012, Drs. 16/13462, S. 13 bis 16).

3.2 Zur Begründung des Antrags, die Stadt Rain aus der Verwaltungsgemeinschaft zu entlassen, haben sämtliche Mitgliedsgemeinden Folgendes vorgetragen:

- Die Verwaltungsgemeinschaft Rain habe sich bereits auseinandergelöst. Im Innenverhältnis sei sie bereits weitgehend getrennt und könne mittelfristig ihre Aufgaben nicht mehr effizient erfüllen. Für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden gebe es bereits seit 2014 eine Parallelstruktur. Die Wahrnehmung der Aufgaben erfolge einerseits von der Abteilung „Stadt Rain“ und andererseits von der Abteilung „VG 4“ (für die vier weiteren Mitgliedsgemeinden). Eine dritte Abteilung sei für Querschnittsaufgaben und für den übertragenen Wirkungskreis zuständig („VG 5“), wobei mehreren Mitarbeitern sowohl Aufgaben der Abteilung „VG 4“ und gleichzeitig der „VG 5“ zugewiesen sind.
- Die Synergieeffekte einer Verwaltungsgemeinschaft seien bereits weitestgehend aufgegeben worden.
- Im Rathaus der Stadt Rain herrsche Platzmangel. Daher wurde durch die vier anderen Mitgliedsgemeinden ein eigenes Verwaltungsgebäude erworben.
- Bereits seit 2019 bewirtschaftete die Stadt Rain ihr Rathaus und die vier Mitgliedsgemeinden das neue Verwaltungsgebäude. Die Verwaltungsmitarbeiter würden entsprechend der jeweiligen Funktion entweder der Stadt Rain oder der „VG 4“ zugeordnet. Dadurch seien die Anlaufstellen auch für die Bürger klar ersichtlich. Lediglich die Aufgabe des Standesamtes solle der Stadt Rain gemäß Art. 2 des Gesetzes zur Ausführung des Personenstandsgesetzes von den anderen vier Gemeinden übertragen werden. Dadurch könne das Standesamt Rain fortgeführt werden.
- Durch die nun vorhandene Geschäftsstelle in einem Verwaltungsgebäude in der Stadt Rain bleibe der räumliche Bezug der Mitgliedsgemeinden der künftigen Verwaltungsgemeinschaft zueinander bestehen.
- Die Verwaltungsgemeinschaft Rain habe seit ihrer Gründung einen von der gesetzlichen Regelung abweichenden Umlageschlüssel. Bis 2013 habe die Stadt Rain aufgrund der umfangreicheren Aufgaben als Mittelzentrum stets eine Vorwegleistung erbracht. Seit 2014 werde der ungedeckte Finanzbedarf entsprechend der Personalkosten der drei genannten Abteilungen umgelegt.
- Aufgrund der bisherigen Beschlusslage sei eine Vermögensauseinandersetzung unproblematisch. Sowohl über das Gebäudeeigentum als auch über die Einrichtung beider Häuser und die Trennung des Rücklagenbestandes bestehe Einvernehmen.
- Die Aufgabenstruktur der Stadt Rain einerseits und der weiteren vier Gemeinden andererseits sei sehr unterschiedlich. Die vier Gemeinden, die weiterhin eine Verwaltungsgemeinschaft bilden wollen, seien in sich homogen und nahezu gleich groß.
- Gründe des öffentlichen Wohls lägen vor, da sich die neu aufgebaute Verwaltungsstruktur als effektiv erwiesen habe; jede Kommune könne nun ihre

Aufgaben „maßstabsgerecht“ erledigen. Die neue räumliche Aufteilung ermögliche einen besseren Service für die Bürgerinnen und Bürger als dies bisher der Fall gewesen sei.

- Die neu zugeschnittene Verwaltungsgemeinschaft könne die Arbeit auch nahtlos aufnehmen, da ein Verwaltungsgebäude bereits erworben worden sei und von ihr das notwendige Personal aus der Verwaltungsgemeinschaft Rain übernommen werden könne. Über die Zuweisung bestehe bereits weitgehend Einvernehmen zwischen den fünf Kommunen.
- Die Gemeinden Genderkingen und Holzheim verfügten über eine überdurchschnittliche Steuerkraft. Die Gemeinden Münster und Niederschönenfeld lägen langfristig betrachtet im Mittel vergleichbarer bayerischer Gemeinden. Die finanziellen Verhältnisse aller vier Gemeinden seien geordnet. Lediglich bei der Stadt Rain würden die Schulden die Rücklagen übersteigen. Alle anderen Gemeinden würden – gemessen an ihrer Einwohnerzahl – hohe Rücklagebeiträge aufweisen.

3.3 Der Antrag auf Entlassung der Stadt Rain aus der Verwaltungsgemeinschaft Rain wird befürwortet.

- Das Landratsamt Donau-Ries und die Regierung von Schwaben haben die Entlassung der Stadt Rain aus der Verwaltungsgemeinschaft befürwortet. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, dass die Verwaltungsabläufe innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft Rain seit längerer Zeit gestört seien. Durch eine Entlassung der Stadt Rain und der Aufrechterhaltung der Verwaltungsgemeinschaft Rain mit den weiteren bisherigen Mitgliedsgemeinden würden künftig zwei Verwaltungseinheiten geschaffen, die jeweils für sich betrachtet ausreichend leistungsfähig seien. Dies gelte sowohl für ihre Finanzkraft als auch für ihre Verwaltungskraft. Das neu erworbene Verwaltungsgebäude ermögliche aufgrund des größeren Raumangebots eine bürgerfreundlichere Aufgabenerledigung. Da der Sitz der Verwaltungsgemeinschaft auch nach einer Entlassung der Stadt Rain in deren Gemeindegebiet verbleibe, werde auch der räumliche Zusammenhang der verbleibenden Mitgliedsgemeinden gewahrt.
- Mit annähernd 9 000 Einwohnern verfügt die Stadt Rain unzweifelhaft über die für eine Einheitsgemeinde nötige Einwohnerschaft.
- Es liegen Gründe des öffentlichen Wohls vor, die für eine Entlassung der Stadt Rain aus der Verwaltungsgemeinschaft sprechen. Der mit einer Verwaltungsgemeinschaft verfolgte Zweck, durch die Zusammenfassung der Verwaltungskraft mehrerer Gemeinden eine effizientere und bürgerfreundlichere Verwaltung zu ermöglichen, ohne die Eigenständigkeit der Gemeinden aufzugeben, konnte im Fall der Verwaltungsgemeinschaft Rain offenbar nicht erreicht werden. Die mit der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft erwarteten Synergieeffekte haben sich im Fall der Verwaltungsgemeinschaft Rain nicht eingestellt. Stattdessen haben sich in den letzten Jahren, wie in den Begründungen der gestellten Anträge übereinstimmend geschildert wird, wenig transparente und wenig effektive Verwaltungsstrukturen herausgebildet. Hinzu kommt, dass die Platznot im Rathaus der Stadt Rain eine bürgerfreundliche Erledigung der Aufgaben durch die Verwaltungsgemeinschaft erschwert hat. Durch die räumliche Trennung der Verwaltungssitze und die klare Zuordnung des Verwaltungspersonals zur Verwaltungsgemeinschaft einerseits und zur Stadt Rain andererseits, wie sie mit der einvernehmlich beantragten Entlassung der Stadt Rain angestrebt wird, werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Erledigung der kommunalen Aufgaben durch eine klare Verwaltungsstruktur künftig wieder gestärkt und bürgerfreundlicher ausgestaltet werden kann. Insoweit wird mit der Entlassung der Stadt Rain die Verwaltung wieder „in die richtigen Hände“ gelegt. Es hat keinen Sinn, die Fassade einer Verwaltungsgemeinschaft aufrecht zu erhalten, wenn sich die beteiligten Körperschaften von diesem Organisationsmodell personell und strukturell bereits seit längerer Zeit entfernt haben und eine

Bündelung der Verwaltungskraft durch eine gemeinsame Erledigung der kommunalen Aufgaben nicht zu erwarten ist.

- Die Verwaltungsgemeinschaft ist ein Zusammenschluss benachbarter kreisangehöriger Gemeinden unter Aufrechterhaltung des Bestands der beteiligten Gemeinden (Art. 1 Abs. 1 VGemO). Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Gemeinden aneinandergrenzen müssen. Anerkannt ist jedoch, dass auch leistungsfähige Gemeinden dann nicht entlassen werden sollen, wenn sie als Mittelpunkt der Verwaltungsgemeinschaft für deren Bestand benötigt werden. Im Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 31. Juli 2012 (Drs. 16/13462) war die ablehnende Entscheidung über den Antrag der Stadt Rain auf Entlassung aus der Verwaltungsgemeinschaft vom 11. Mai 2011 unter anderem noch darauf gestützt worden, dass die Stadt Rain den verwaltungsmäßigen und geografischen Mittelpunkt bilde und somit als Mittelpunkt der Verwaltungsgemeinschaft für deren Bestand benötigt werde. Ein sinnvoller räumlicher Zusammenhang der Rest-Verwaltungsgemeinschaft wäre bei einer Entlassung der Stadt Rain – ungeachtet weiterer Entlassungsanträge – nicht mehr gegeben. Aufgrund der geänderten Verhältnisse trifft diese Bewertung für den aktuell vorliegenden Entlassungsantrag nicht mehr zu. Durch das Ausscheiden der Stadt Rain werden die im Norden gelegenen Mitgliedsgemeinden Genderkingen und Niederschönenfeld der verbleibenden Verwaltungsgemeinschaft zwar räumlich von den im Süden gelegenen Mitgliedsgemeinden Münster und Holzheim getrennt. Da der Sitz der Verwaltungsgemeinschaft jedoch im Stadtgebiet von Rain verbleiben und ein eigens für die Geschäftsstelle der Verwaltungsgemeinschaft im Stadtgebiet erworbenes Verwaltungsgebäude genutzt werden soll, bleibt der nachbarschaftliche und verwaltungsmäßige Zusammenhang der Verwaltungsgemeinschaft, der in der Stadt Rain zusammenläuft, gewahrt. Zum anderen ist – wie die einvernehmliche Antragstellung, die sich auch auf den Fortbestand der Verwaltungsgemeinschaft Rain ohne die Stadt Rain erstreckt, belegt – im Unterschied zur Situation des Jahres 2012 nicht davon auszugehen, dass die Entlassung der Stadt Rain zur Initialzündung für ein Auseinanderbrechen der Verwaltungsgemeinschaft geraten könnte, bei der auch weitere kommunale Kooperationen, beispielsweise im Rahmen von Zweckverbänden, in Frage gestellt würden. Für den Bestand der Verwaltungsgemeinschaft ist daher die weitere Mitgliedschaft der Stadt Rain nicht mehr zwingend nötig.
- Die Haushaltslage aller fünf Gemeinden kann als geordnet bezeichnet werden. Lediglich im Falle der Stadt Rain übersteigen die Schulden die Rücklagen. Alle anderen Kommunen weisen, gemessen an ihrer Einwohnerzahl, hohe Rücklagebeträge auf.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Rain ist ausreichend, um eine eigenständige Verwaltungsorganisation aufzubauen und zu unterhalten. Die Stadt Rain hat eine leicht überdurchschnittliche Steuerkraft, jedoch eine unterdurchschnittliche Finanzkraft und eine überdurchschnittlich hohe Verschuldung (840 Euro/Einwohner; Landesdurchschnitt vergleichbarer Gemeinden: 663 Euro/Einwohner), die auf Investitionen in den letzten Jahren zurückzuführen ist. Gleichwohl ist die Stadt Rain nach Einschätzung der Staatlichen Rechnungsprüfstelle am Landratsamt Donau-Ries finanziell stabil aufgestellt. Die letzten beiden Jahre ergaben überdurchschnittliche Ergebnisse, sodass die Finanzlage noch als geordnet bewertet werden kann. Der Gewerbesteueransatz musste zwar – bedingt vor allem durch die Auswirkungen der Coronapandemie – im Laufe der Planungen von 4,7 Mio. auf 2,4 Mio. Euro reduziert werden. Der Verwaltungshaushalt benötigt daher eine Zuführung aus dem Vermögenshaushalt in Höhe von 1 Mio. Euro. Dies wäre ein Alarm-signal, würden die Ergebnisse der letzten fünf Jahre nicht aufzeigen, dass die Überschüsse des Verwaltungshaushalts meist 1 bis 1,5 Mio. Euro über der Planung lagen. Im Finanzplanungszeitraum werden die Investitionen in die Schulen und die Infrastruktur große Herausforderungen sein. Die Stadt verfügt über eine Liquiditätsrücklage von 1,6 Mio. Euro.

Bei den Gemeinden Genderkingen und Holzheim übersteigt die jeweilige Steuerkraft den Landesdurchschnitt der Gemeinden in der Kategorie 1 000 bis 3 000 Einwohner deutlich. Die Gemeinde Münster liegt marginal, die Gemeinde Niederschönenfeld liegt um rund 13 v. H. unter diesem Landesdurchschnitt. In den letzten Jahren hatten auch die Gemeinden Münster und Niederschönenfeld den Landesdurchschnitt durchaus erreicht und sich deren Steuerkraft um den Wert des jeweiligen Landesdurchschnitts eingependelt.

Die Verschuldung der Gemeinde Niederschönenfeld lag zum Ende des Jahres 2019 bei rund 1,4 Mio. Euro und damit bei 945 Euro/Einwohner (Landesdurchschnitt vergleichbarer Gemeinden: 589 Euro/Einwohner). Dem vor allem auf den Neubau einer Kläranlage zurückzuführenden Schuldenstand standen allerdings 2,1 Mio. Euro Rücklagen gegenüber. Die Haushaltssatzung für das Jahr 2020 sah keine Neuverschuldung vor. Das Darlehen wird planmäßig getilgt. Die Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinde Holzheim liegt deutlich unter dem Landesdurchschnitt vergleichbarer Gemeinden. Der Schuldendienst fällt nach Mitteilung des Landratsamts Donau-Ries kaum ins Gewicht. Das Investitionsvolumen 2020 beinhaltet nur Fortführungsmaßnahmen, gänzlich neue Investitionsmaßnahmen wurden nicht angefangen. Die veranschlagte Kreditaufnahme von rund 295 000 Euro ist den sehr vorsichtig angesetzten Einnahmen geschuldet. Sie dient voraussichtlich nur dem Haushaltsausgleich und wird wohl nicht realisiert. Die Haushaltslage der Gemeinde Holzheim näherte sich in den letzten Jahren dem Prädikat günstig. Die Haushaltslage der Gemeinde Münster ist seit langem geordnet. Die bestehenden Schulden in Höhe von 970 000 Euro stammen aus einem zinslosen Darlehen aus dem Jahr 2016. Dem stehen Rücklagen in Höhe von 2,1 Mio. Euro gegenüber. Die Gewerbesteuereinnahmen sind nicht zuletzt aufgrund der unklaren Entwicklung in diesem Jahr zurückhaltend angesetzt worden. Trotzdem kann noch eine Zuführung an den Vermögenshaushalt in Höhe der Tilgungsleistungen erwirtschaftet werden. Das Investitionsvolumen fließt in den Grundstückserwerb, die Baugebieterschließung, den Straßenbau und an den Schulverband Holzheim. Die Haushaltslage der Gemeinde Genderkingen ist geordnet, die Gemeinde nur noch gering verschuldet. Schulden in Höhe von rund 175 000 Euro stehen Rücklagen in Höhe von rund 2,2 Mio. Euro gegenüber. Eine geplante Kreditaufnahme in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro ist haushaltsrechtlich unbedenklich. Veranlasst wird sie durch Investitionen im Pflichtaufgabenbereich. 2,2 Mio. Euro fließen in den Neubau einer Kindertagesstätte, rund 3 Mio. Euro entfallen auf investive Maßnahmen im Bereich der Wasserversorgung, Kanalisation und Straßenbau. Die Finanzierung der Maßnahmen ist solide (53 Prozent Eigenmittel, 9 Prozent Beiträge, 10 Prozent staatliche Zuwendungen und 28 Prozent Fremdkapital). Die Gewerbesteuereinnahmen sind überdurchschnittlich.

Zu § 2 – Inkrafttreten

1. Der Gesetzentwurf sieht ein Inkrafttreten zum 1. Juli 2021 vor.
2. Übergangsvorschriften sind aus folgenden Gründen nicht erforderlich:
 - Für die personalrechtlichen Folgen der Durchführung des Gesetzes sind Übergangsvorschriften entbehrlich. Für Beamte und Versorgungsempfänger betroffener kommunaler Körperschaften gelten insoweit Art. 51 bis 54 und Art. 69 und 70 des Bayerischen Beamtengesetzes. Für Arbeitnehmer sind die personalrechtlichen Folgen durch die Regierung zu regeln (Art. 2 Abs. 4 bzw. Art. 9 Abs. 3 VGemO). Zur Wahrung der Interessen der Arbeitnehmer und zur Sicherung einer reibungslosen Aufgabenerledigung wird insoweit eine Übernahme der Arbeitnehmer in entsprechender Anwendung der für Beamte geltenden Vorschriften in gleicher Rechtsstellung und zu mindestens gleichen Arbeitsbedingungen bestimmt werden müssen (ggf. § 4 Abs. 3 TVöD-VKA).

- Auch eine eigene Härteausgleichsregelung ist entbehrlich; soweit sich aus einer Änderung der Gliederung von Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften finanzielle Härten ergeben, kann die Gewährung einer Bedarfszuweisung nach Art. 11 BayFAG in Frage kommen.
- Im Übrigen regelt die Regierung die mit der Änderung zusammenhängenden weiteren Rechts- und Verwaltungsfragen (Art. 2 Abs. 4 bzw. Art. 9 Abs. 3 VGemO).