

Informationsmappe zum Projekt „Interkommunale Zusammenarbeit – vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft“



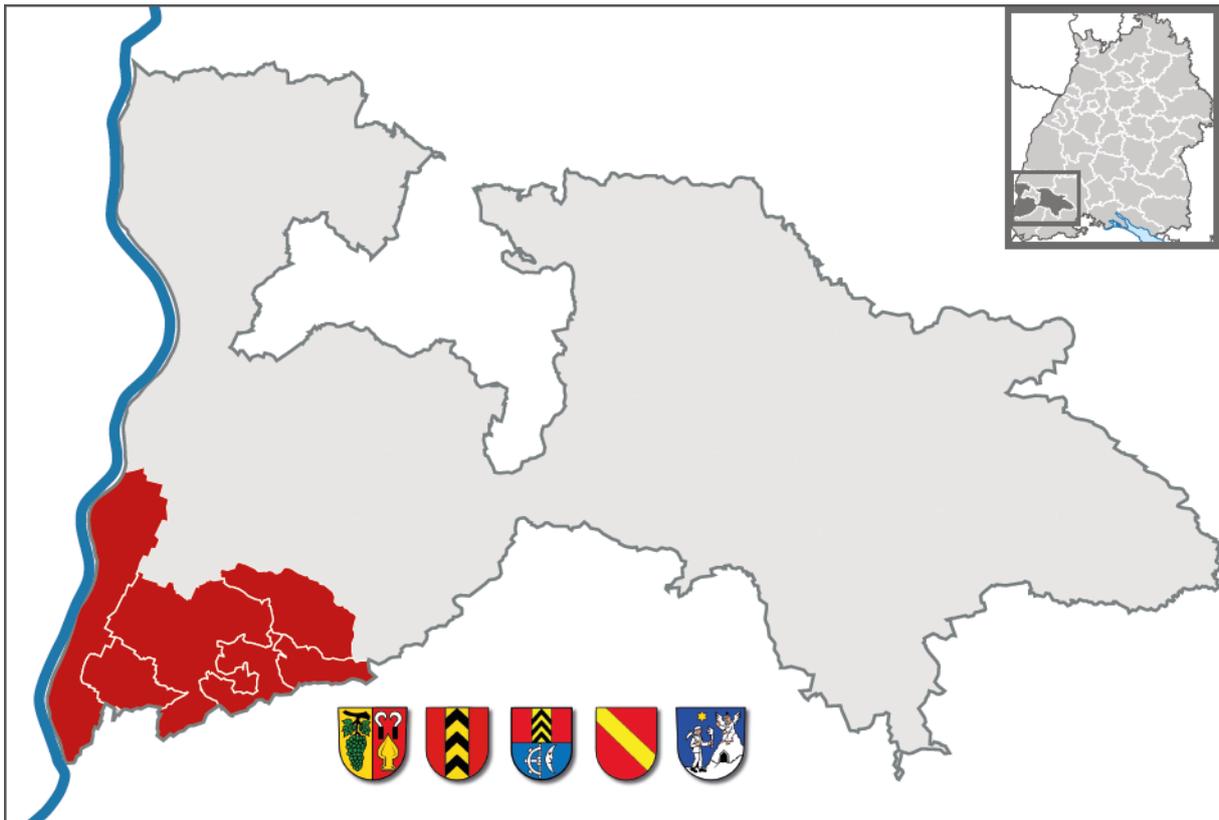
MÜLLHEIM
MARKGRÄFLERLAND

Stand: 22.09.2022

(vorl. Endfassung für n.ö. Grundsatzbeschlüsse in den Gremien 10/2022)

AZ: 020.3:0001; 020.3:0001/4

Erstellt von: Dominik Fröhlin, Stadtverwaltung Müllheim, Fachbereich 10



Beteiligte Kommunen Auggen, Badenweiler, Müllheim, Neuenburg am Rhein und Sulzburg

Hinweis:

Nachfolgende Ausführungen erfolgen vorbehaltlich der Beschlussfassungen in den Gremien sowie der Finanzierbarkeit.

Freigabevermerk:

Nur für den Dienstgebrauch der beteiligten Kommunen

Inhalt

1. Ausgangslage/Projektidee/Vision	2
I. Ausgangslage: Zustand heute.....	2
II. Projektidee	2
III. Vision: Zukünftige Situation	3
2. Aufgaben, Kompetenzverteilung.....	5
I. Freiwillige Aufgaben/Erledigungsaufgaben/Erfüllungsaufgaben.....	6
i. Freiwillige Aufgaben	6
ii. Erledigungsaufgaben	6
iii. Erfüllungsaufgaben.....	7
II. Pflichtaufgaben: Weisungsfreie Pflichtaufgaben und Weisungsaufgaben.....	8
i. Weisungsfreie Pflichtaufgaben	8
ii. Weisungsaufgaben	8
III. Konkrete Aufgaben als Untere Verwaltungsbehörde	9
IV. Mögliche freiwillige Aufgaben	10
V. Projektierung (Meilensteinplanung).....	10
VI. Risikoanalyse	13
VII. Kosten/Nutzen.....	14
3. Zusammenstellung der häufigsten Fragen und Antworten zum Projekt „Interkommunale Zusammenarbeit – Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft“ (FAQ-Liste).....	15
I. Allgemeines: Gegenstand der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Erfüllung der Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft)	15
II. Kosten/Nutzen der interkommunalen Zusammenarbeit.....	19
III. „Ängste“ der beteiligten Verwaltungen/politischen Akteure.....	21
IV. Aufgaben/Personal/Ansprechpartner.....	22
V. Dienstsitz in Müllheim	25
VI. Arbeitsweise der Abteilungen mit staatlichen Aufgaben und des gemeinsamen Ausschusses 25	
4. Vorschlag öffentlich-rechtliche Vereinbarung (1. Entwurf)	28

1. Ausgangslage/Projektidee/Vision

I. Ausgangslage: Zustand heute

Die Gemeinden Auggen, Badenweiler, Buggingen sowie die Städte Müllheim und Sulzburg gehören derzeit dem im Jahre 1974 gegründeten Gemeindeverwaltungsverband (GVV) Müllheim-Badenweiler an, der nach §§ 15 Abs. 1 Nr. 1, 17 Landesverwaltungsgesetz (LVG) die Aufgabe der Unteren Verwaltungsbehörde erfüllt.

Für die Stadt Neuenburg am Rhein ist das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald Untere Verwaltungsbehörde. Neuenburg ist zugleich selbst örtliche Straßenverkehrsbehörde.

II. Projektidee

Die Stadt Müllheim zieht mittelfristig und nach Überschreiten der Einwohnerzahl von 20.000 (voraussichtlich Juli 2024) in Erwägung, einen Antrag auf Erhebung zur Großen Kreisstadt beim Land Baden-Württemberg zu stellen. Eine entsprechende nichtöffentliche Beschlussfassung des Müllheimer Gemeinderates liegt vor. Es besteht dabei im vorliegenden „besonderen Fall Stadt Müllheim/Gemeindeverwaltungsverband Müllheim-Badenweiler (GVV)“ die gesetzliche Notwendigkeit, die Unteren Verwaltungsbehörden in die Stadtverwaltung Müllheim einzugliedern, was in der Rechtsform der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft (VVG), nicht aber in der Rechtsform des GVV, möglich ist, so die Rechtsauffassung des Innenministeriums Baden-Württemberg. Deshalb soll unter Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zunächst der bestehende GVV Müllheim-Badenweiler aufgelöst und in eine an dessen Stelle rückende VVG unter einem möglichen Beitritt von Neuenburg am Rhein sowie Austritt von Buggingen umgewandelt werden. Die VVG soll auch - wie der GVV bislang - Untere Verwaltungsbehörde (UVB) nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 17 Landesverwaltungsgesetz (LVG) werden. Ein Übergang vom GVV zur VVG wird zum 1. Januar 2024 angestrebt.

Die mögliche Gründung einer Vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft (VVG) der Kommunen Auggen, Badenweiler, Müllheim (= erfüllende Gemeinde), Neuenburg am Rhein und Sulzburg geschieht vor dem Hintergrund

- der besonderen Lage im Markgräflerland und am südlichen Rand des Landkreises;
- einer seit 1974 realisierten interkommunalen Zusammenarbeit von Auggen, Badenweiler, Buggingen, Müllheim und Sulzburg im GVV Müllheim-Badenweiler;
- der Absicht der Städte Müllheim und Neuenburg am Rhein im Zuge der bevorstehenden Fortschreibung des Landesentwicklungsplans als Doppel-Mittelzentrum ausgewiesen zu werden;
- eines leistungsfähigen und finanziell nachhaltigen Zusammenschlusses;
- erheblicher Vorteile für die gesamte vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft, was die Ablauf- und Aufbauorganisation der Unteren Verwaltungsbehörden betrifft;
- Bestrebungen der 15 km nördlich gelegenen Stadt Bad Krozingen, ebenfalls Große Kreisstadt und damit ebenfalls Untere Verwaltungsbehörde zu werden.

III. Vision: Zukünftige Situation

Die Gründe für eine interkommunale Zusammenarbeit sind vielschichtig. Zahlreiche Aufgaben übersteigen die finanzielle oder verwaltungsmäßige Leistungsfähigkeit einzelner Gemeinden. Häufig ermöglicht eine Zusammenarbeit auch eine sachgerechtere Aufgabenwahrnehmung. Zudem beschränken sich die Anforderungen an die gemeindliche Aufgabenerfüllung auch aufgrund der zunehmenden Urbanisierung oftmals nicht auf das jeweilige Gemeindegebiet.

„Benachbarte Gemeinden desselben Landkreises können eine Verwaltungsgemeinschaft als Gemeindeverwaltungsverband bilden oder vereinbaren, dass eine Gemeinde (erfüllende Gemeinde) die Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbands erfüllt (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft). Eine Gemeinde kann nur einer Verwaltungsgemeinschaft angehören. Die Verwaltungsgemeinschaft soll nach der Zahl der Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner sowie nach der räumlichen Ausdehnung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und landesplanerischen Gesichtspunkte so abgegrenzt werden, dass sie ihre Aufgaben zweckmäßig und wirtschaftlich erfüllen kann.“ [§ 59 GemO]

In den interkommunalen Vorgesprächen auf Verwaltungsebene herrschte bei den Kommunen Auggen, Badenweiler, Buggingen, Müllheim und Sulzburg als Verbandsgemeinden des GVV Müllheim-Badenweiler Konsens über die rechtliche Notwendigkeit, der Auflösung des GVV zuzustimmen und die bewährte interkommunale Zusammenarbeit wie oben unter II. beschrieben fortzusetzen. Die Gemeinde Buggingen hat erklärt, der neu zu gründenden VVG nicht beizutreten, was Berücksichtigung findet.

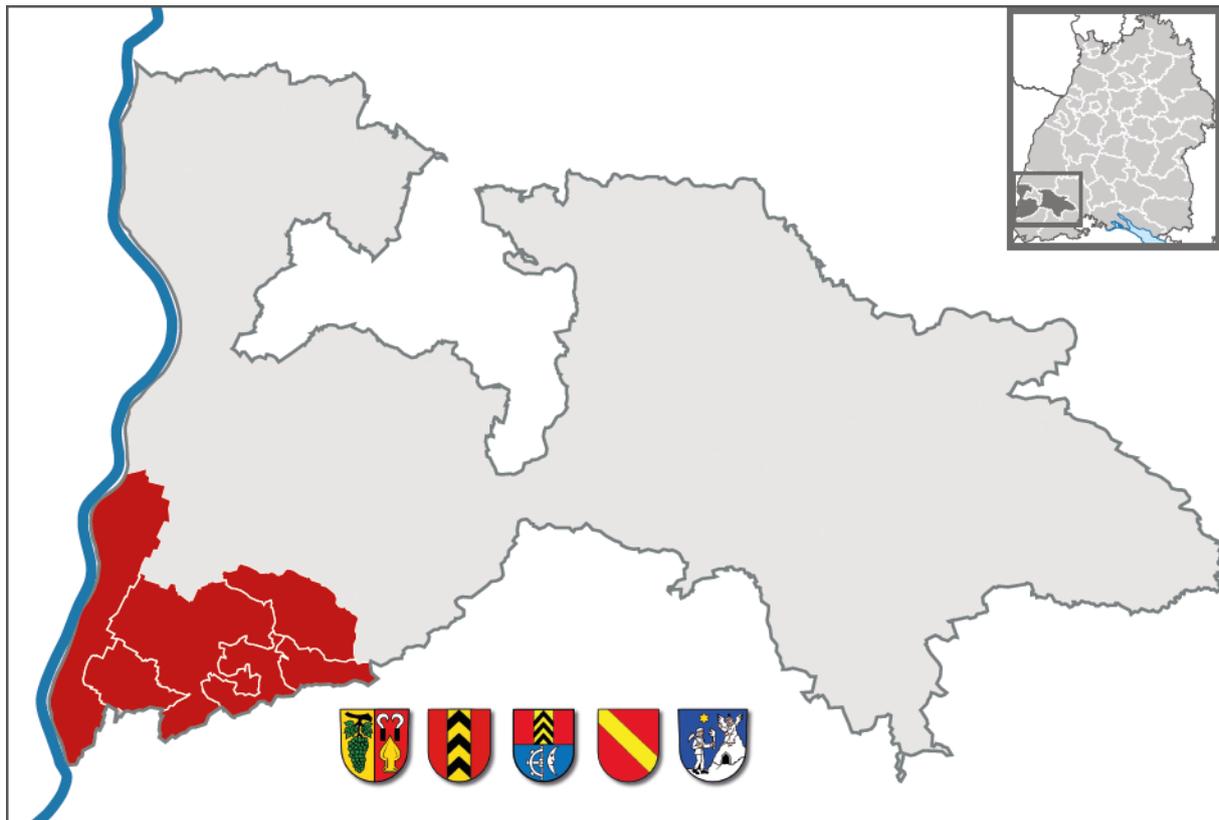


Abbildung 1: Räumlicher Wirkungskreis der VVG: 5 Kommunen mit rd. 43.000 Einwohnerinnen und Einwohner

Bei einer VVG stellt eine Mittelpunktsgemeinde mit ausreichender Verwaltungskraft den Umlandsgemeinden ihren Verwaltungsapparat administrativ zur Verfügung. Es wird im Gegensatz zum Gemeindeverwaltungsverband kein rechtlich selbständiger Aufgabenträger mit eigenem Apparat

Verwaltungsorganisation geschaffen, sondern es findet lediglich eine Verlagerung von Funktionen und Aufgaben unter bereits bestehenden Körperschaften statt.

Bei der VVG handelt es sich um eine besondere Form der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, nämlich einer Änderung der Struktur der beteiligten Gemeinden und ihres Verhältnisses zueinander.¹ Der Wirkungskreis der VVG umfasst dann fünf Kommunen mit rd. 43.000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Unabhängig von der Schaffung einer VVG streben die Städte Müllheim und Neuenburg am Rhein an, die Einstufung im aktuell in Fortschreibung befindlichen Landesentwicklungsplan als starkes Doppel-Mittelzentrum zwischen den Oberzentren Lörrach und Freiburg zu erwirken. Damit soll eine dauerhafte positive Entwicklung der gesamten Raumschaft gesichert bleiben. Mit der Einstufung als Doppel-Mittelzentrum sind wichtige Voraussetzungen für den Erhalt und die ggf. mögliche Ausweitung von Infrastruktur verbunden.

¹ Kunze/Bronner/Katz (2021): Kommentar zur Gemeindeordnung, 4. Auflage, § 59, RN 7.

2. Aufgaben, Kompetenzverteilung

Im Zusammenhang mit der Erklärung der neuen vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft (VVG) (mit Müllheim als erfüllender Gemeinde) zur Unteren Verwaltungsbehörde (UVB) wurde die Frage aufgeworfen, wie die Aufgaben- und Kompetenzverteilung im Falle der Erklärung Müllheims zur Großen Kreisstadt ist, insbesondere ob die Stadt Müllheim dann alle aus § 19 Landesverwaltungsgesetz (LVG) resultierenden staatlichen Aufgaben einer UVB als erfüllende Gemeinde der VVG erfüllt oder ob für das Gemeindegebiet Müllheim die staatlichen Aufgaben einer UVB als Große Kreisstadt erfüllt werden (§ 18 LVG).

Konsequenzen hat diese Fragestellung vor allem für die interne Organzuständigkeit im Verhältnis gemeinsamer Ausschuss/Gemeinderat/Bürgermeister und ggf. für Fragen der Kostentragung. Dies muss noch vertieft geprüft werden, Hinweis hierzu: Die VVG der Stadt Waldkirch mit den Gemeinden Gutach und Simonswald wurde mit Wirkung zum 1. Juli 1980 zur UVB erklärt, die Stadt Waldkirch am 1. Januar 2009 zur Großen Kreisstadt. Darüber hinaus gibt es weitere Beispiele, wie z.B. die Stadt Bad Waldsee, die zum 1.1.2022 zur Großen Kreisstadt erklärt wurde und als erfüllende Gemeinde der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft Bad Waldsee-Bergatreute bereits seit vielen Jahren die Aufgaben einer unteren Verwaltungsbehörde wahrnimmt.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass der GVV Müllheim-Badenweiler nicht alle Aufgaben einer VVG als UVB wahrnimmt. Dies sei historisch begründet.

„Die Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörden werden in den Stadtkreisen und Großen Kreisstädten vom Bürgermeister, in den Verwaltungsgemeinschaften vom Verbandsvorsitzenden oder vom Bürgermeister der Gemeinde, die die Aufgaben des Gemeindeverwaltungsverbands erfüllt, als Pflichtaufgaben nach Weisung erledigt.“ [§ 15 Abs. 2 LVG]

Bei der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft ist ein gemeinsamer Ausschuss aus Vertretern der beteiligten Gemeinden zu bilden. Der gemeinsame Ausschuss entscheidet an Stelle des Gemeinderats der erfüllenden Gemeinde über die Erfüllungsaufgaben (§ 61 GemO), soweit nicht der Bürgermeister der erfüllenden Gemeinde kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der gemeinsame Ausschuss bestimmte Angelegenheiten überträgt; eine dauernde Übertragung ist abweichend von § 44 Abs. 2 Satz 2 GemO durch Satzung zu regeln. Für den gemeinsamen Ausschuss gelten die Vorschriften über die Verbandsversammlung des Gemeindeverwaltungsverbands entsprechend; keine Gemeinde darf mehr als 60 vom Hundert aller Stimmen haben; Vorsitzender ist der Bürgermeister der erfüllenden Gemeinde. [§ 60 Abs. 2 GemO]

Kurzüberblick Aufgaben:

Die Abgrenzung von freiwilligen Aufgaben, weisungsfreien Pflichtaufgaben und Weisungsaufgaben kann man sich einfach mit der Frage nach dem „ob“ und „wie“ der Aufgabenerfüllung merken: Bei freiwilligen Aufgaben ist die Gemeinde sowohl hinsichtlich des „ob“ als auch des „wie“ der Erfüllung frei. Bei weisungsfreien Pflichtaufgaben ist das „ob“ staatlicherseits bestimmt, das „wie“ liegt in der Verantwortung der Gemeinde. Bei der Erfüllung von Weisungsaufgaben ist den Gemeinden sowohl das „ob“ als auch das „wie“ der Aufgabenerfüllung vorgegeben.

Mögliche Aufgabenbereiche der angedachten VVG können sein:

- Erfüllungsaufgaben
- Erledigungsaufgaben
- UVB-Aufgaben
- Freiwillige Aufgaben

Das Nähere wird im weiteren Entscheidungsprozess entwickelt. Es ist angedacht, die VVG mit einem Minimalumfang an Aufgaben, wohl aber unter Einbeziehung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörden, zu gründen.

I. Freiwillige Aufgaben/Erledigungsaufgaben/Erfüllungsaufgaben

Die Mitgliedsgemeinden können einzeln oder gemeinsam weitere Aufgaben als Erledigungs- und Erfüllungsaufgaben auf die VVG übertragen, § 61 Abs. 5 GemO. Das Nähere wird im weiteren Entscheidungsprozess entwickelt. Es ist angedacht, die VVG mit einem Minimalumfang an Aufgaben, wohl aber unter Einbeziehung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörden, zu gründen.

i. Freiwillige Aufgaben

Definition: Mit der Selbstverwaltung und dem Grundsatz der Universalität verknüpft ist der Gesichtspunkt der Freiwilligkeit. Die Gemeinde hat ein Aufgabenfindungsrecht und kann alles in ihren Wirkungskreis ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen sowie die materielle und geistige Entwicklung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner fördert und nicht durch Gesetze dem Bund oder Land als Aufgabe obliegt. Dies ist der grundsätzlich gesetzlich weniger regulierte Bereich der Gemeinde, in dem es ihrem Ermessen überlassen ist, ob sie überhaupt tätig werden will und mit welchem finanziellen Aufwand diese Aufgaben betrieben werden sollen. Zu den freiwilligen Aufgaben gehören sowohl Aufgaben, die von der Gemeinde nach Ermessen übernommen und ausgeführt werden können (z.B. Wirtschaftsförderung) als auch solche Aufgaben, die nach Ermessen von der Gemeinde übernommen werden können, aber dann nach gesetzlichen Vorschriften durchzuführen sind (z.B. Baulandumlegung). Auch bei der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben sind die Gemeinden an die geltenden Gesetze gebunden und unterliegen dabei der Rechtsaufsicht. Der Handlungs- und Entfaltungsspielraum der Kommunen im freiwilligen Bereich ist sehr stark von der Belastung der kommunalen Haushalte durch die Pflichtaufgaben abhängig – Pflichtaufgaben vor freiwilligen Aufgaben.²

ii. Erledigungsaufgaben

Definition: Bei den Erledigungsaufgaben wird der Verwaltungsgemeinschaft anstelle der Gemeindeverwaltungen nur die verwaltungsmäßige Abwicklung übertragen, dies wird allerdings in den Organisationsbereich der Verwaltungsgemeinschaft (erfüllende Gemeinde) verlagert. Die sachliche Entscheidung und damit die Verantwortung bleiben bei den Gemeindeorganen. An diese Sachentscheidungen sind die Mitarbeitenden der Verwaltungsgemeinschaft gebunden. Die Mitarbeitenden tragen die Verantwortung für die richtige und ausreichende Beratung und Vorbereitung und den technisch ordnungsgemäßen Vollzug der Entscheidung der Gemeindeorgane.

² Gemeindetag (2019): BWGZ 11-12/2019, S. 397.

„Der Gemeindeverwaltungsverband erledigt für seine Mitgliedsgemeinden in deren Namen die folgenden Angelegenheiten und Geschäfte der Gemeindeverwaltung nach den Beschlüssen und Anordnungen der Gemeindeorgane (Erledigungsaufgaben):

1. die technischen Angelegenheiten bei der verbindlichen Bauleitplanung und der Durchführung von Bodenordnungsmaßnahmen sowie von Maßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz,
2. die Planung, Bauleitung und örtliche Bauaufsicht bei den Vorhaben des Hoch- und Tiefbaus,
3. die Unterhaltung und den Ausbau der Gewässer zweiter Ordnung,
4. die Abgaben-, Kassen- und Rechnungsgeschäfte.

Die Rechtsaufsichtsbehörde kann von Satz 1 Ausnahmen zulassen, soweit dies, insbesondere bei den Abgaben-, Kassen- und Rechnungsgeschäften, zweckmäßig ist.“ [§ 61 Abs. 3 GemO]

Ein Zuständigkeitskonflikt ergäbe sich erstens vordergründig hinsichtlich der kommunalen Aufgaben, die innerhalb einer VVG von der Stadt Neuenburg am Rhein auf die Stadt Müllheim (als erfüllende Gemeinde) übergangen. Für die Erledigungsaufgaben gilt § 61 Abs. 6 GemO (Danach gilt: Soweit für die Wahrnehmung von Erfüllungsaufgaben bereits Zweckverbände bestehen, tritt die VVG in die Rechtsstellung ihrer am Zweckverband beteiligten Mitgliedsgemeinden ein.) nicht. Allerdings kann § 61 Abs. 3 GemO so ausgelegt werden, dass die VVG für ihre Mitgliedsgemeinden nur diejenigen Angelegenheiten und Geschäfte erledigt, für die sonst die Mitgliedsgemeinden (noch) zuständig wären. Soweit Mitgliedsgemeinden des Zweckverbandes Gewerbepark Breisgau Aufgaben bereits dem Zweckverband übertragen haben, fehlt es an Aufgaben, die die VVG für die Mitgliedsgemeinden erledigen könnte. Dementsprechend bliebe es auch im Bereich der Erledigungsaufgaben bei der bisherigen Zuständigkeit des Zweckverbandes Gewerbepark Breisgau. Dies gilt es zu prüfen.

Zweitens müsste im Zuge der Auflösung des GVV Müllheim-Badenweiler und Überführung in eine VVG o.g. mögliche Zuständigkeitskonflikte herausgearbeitet und geprüft werden. Was damals für den GVV Müllheim-Badenweiler galt (z.B. mögliche Ausnahmen), muss heute mit Verweis auf die vorgenannten Aspekte nicht zwingend für die VVG gelten. Dies gilt es zu prüfen.

iii. Erfüllungsaufgaben

Definition: Bei den Erfüllungsaufgaben übernimmt die vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft die Aufgaben als Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft und erfüllt sie anstelle der ihr angehörenden Gemeinden. Es wird nicht nur die Beratung und Vorbereitung und die verwaltungsmäßige Abwicklung, sondern auch die sachliche Entscheidung und damit die gesamte Verantwortung gegenüber der Bürgerschaft und dem Staat auf die Verwaltungsgemeinschaft übertragen.

„Der Gemeindeverwaltungsverband erfüllt an Stelle seiner Mitgliedsgemeinden in eigener Zuständigkeit die folgenden Aufgaben (Erfüllungsaufgaben):

1. die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplan) und
2. die Aufgaben des Trägers der Straßenbaulast für die Gemeindeverbindungsstraßen.

Die Rechtsaufsichtsbehörde kann in besonderen Fällen von Satz 1 Nr. 2 Ausnahmen zulassen.“ [§ 61 Abs. 4 GemO]

Ein Zuständigkeitskonflikt ergäbe sich erstens vordergründig hinsichtlich der kommunalen Aufgaben, die innerhalb einer VVG von der Stadt Neuenburg am Rhein auf die Stadt Müllheim (als erfüllende Gemeinde) übergangen. Dies betrifft im Bereich der Erfüllungsaufgaben die vorbereitende

Bauleitplanung und die Aufgaben des Trägers der Straßenbaulast für die Gemeindeverbindungsstraßen. Diese Erfüllungsaufgaben müssen gemäß § 61 Abs. 4 GemO (s.o.) zwingend auf die VVG übergehen - sofern nicht von der Rechtsaufsichtsbehörde eine Ausnahme zugelassen wird). Die Aufgabe des Straßenbaulastträgers für die Grundstücke im Verbandsgebiet des Zweckverbandes Gewerbepark Breisgau wurden von der Stadt Neuenburg am Rhein auf den Zweckverband übertragen. Dieser Zuständigkeitskonflikt wird aber durch § 61 Abs. 6 GemO aufgelöst. Danach gilt: Soweit für die Wahrnehmung von Erfüllungsaufgaben bereits Zweckverbände bestehen, tritt die VVG in die Rechtsstellung ihrer am Zweckverband beteiligten Mitgliedsgemeinden ein. Das bedeutet: Hinsichtlich der Aufgabe des Straßenbaulastträgers für die Gemeindeverbindungsstraßen auf dem Verbandsgebiet des Zweckverbandes Gewerbepark Breisgau bliebe der Zweckverband zuständig. Die VVG würde Mitglied des Zweckverbandes. Dies gilt es zu prüfen.

Diese Thematik war zweitens auch Gegenstand der Verbandsversammlung des GVV Müllheim-Badenweiler am 17.01.2022 und soll noch in 2022 abschließend neu geregelt werden. Die im Raum stehende Auflösung des GVV Müllheim-Badenweiler und Überführung in eine VVG mit o.g. möglichen Zuständigkeitskonflikten muss dabei herausgearbeitet und geprüft werden. Was damals für den GVV Müllheim-Badenweiler galt (z.B. mögliche Ausnahmen), muss heute mit Verweis auf die vorgenannten Aspekte nicht zwingend für die VVG gelten. Dies gilt es zu prüfen.

II. Pflichtaufgaben: Weisungsfreie Pflichtaufgaben und Weisungsaufgaben

Es ist angedacht, die VVG mit einem Minimalumfang an Aufgaben, wohl aber unter Einbeziehung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörden, zu gründen.

i. Weisungsfreie Pflichtaufgaben

Definition: Nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 GemO sind Pflichtaufgaben solche, zu deren Erfüllung die Gemeinden durch Gesetz verpflichtet sind. Ist den Gemeinden dabei freigestellt, auf welche Art und Weise sie die Aufgaben erledigen, spricht man von weisungsfreien Pflichtaufgaben. Auch bei diesen Aufgaben handelt es sich um Selbstverwaltungsangelegenheiten. Zu den weisungsfreien Pflichtaufgaben zählen etwa die Straßenbaulast (§§ 9, 44 StrG), die Beleuchtung und das Räumen der Straßen (§ 41 StrG), die Errichtung und der Betrieb von Schulen (§ 48 SchulG), die Aufstellung von Bauleitplänen (§ 1 Abs. 3 BauGB).

Rechtliche Auswirkungen hat die Charakterisierung einer Aufgabe als weisungsfreie Aufgabe für die Frage der gemeindlichen Aufsicht. § 118 Abs. 1 GemO beschränkt die Aufsicht über weisungsfreie Aufgaben auf die Rechtsaufsicht (Rn. 321 ff.). Überprüft werden kann nur die Rechtmäßigkeit, nicht aber die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung. Entscheidend ist die Klassifizierung der Aufgabe auch für die Bestimmung der zuständigen Widerspruchsbehörde: Große Kreisstädte und Stadtkreise sind betreffend den weisungsfreien Aufgaben Widerspruchsbehörde nach § 73 Abs. 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 17 AGVwGO, da sie gem. § 119 GemO nicht der Rechtsaufsicht des Landratsamts unterstehen.

ii. Weisungsaufgaben

Definition: Haben die Gemeinden bei der Erfüllung der ihnen kraft Gesetzes zugewiesenen Pflichtaufgaben keinen Spielraum, wie sie diese Aufgaben erledigen, spricht man von weisungsgebundenen Pflichtaufgaben oder kurz von Weisungsaufgaben, § 2 Abs. 3 GemO. Weisungsaufgaben werden den Gemeinden durch Gesetz zur Erfüllung nach Weisung auferlegt, wobei im Gesetz der Umfang des Weisungsrechts zu bestimmen ist (§ 2 Abs. 3 GemO). Weisungsaufgaben sind solche, bei denen die Gemeinden als untere staatliche Verwaltung tätig werden, wie etwa als Untere Baurechtsbehörde (weitere Beispiele sind die Aufgaben nach dem PolG, dem GastG, etc.).

Darüber hinaus sind gemäß § 15 Abs. 2 LVG die von den Stadtkreisen und Großen Kreisstädten wahrgenommenen Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden Weisungsaufgaben. Weisungsaufgaben sind im jeweiligen Gesetz regelmäßig ausdrücklich als solche benannt.

Da hinsichtlich der Weisungsaufgaben sowohl das „ob“ als auch das „wie“ der Aufgabenerfüllung gesetzlich bestimmt ist, unterliegen die Gemeinden diesbezüglich der Fachaufsicht (§ 118 Abs. 2 GemO, Rn. 374 ff.). Überprüft werden kann folglich sowohl die Recht- als auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

III. Konkrete Aufgaben als Untere Verwaltungsbehörde

„Die Unteren Verwaltungsbehörden sind zuständig für alle ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung zugewiesenen staatlichen Verwaltungsaufgaben. Die Verwaltungsgemeinschaften sind auch für alle Aufgaben der ihnen angehörenden Gemeinden zuständig, die den Großen Kreisstädten als Unteren Verwaltungsbehörden zugewiesen sind. Dies gilt nicht für Aufgaben, die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung unteren Sonderbehörden übertragen sind.“ [§ 18 LVG]

Die Aufgaben als Untere Verwaltungsbehörde ergeben sich einerseits über die Negativdefinition aus § 19 LVG: „Von der Zuständigkeit der Großen Kreisstädte und der Verwaltungsgemeinschaften als unteren Verwaltungsbehörden sind folgende Angelegenheiten ausgeschlossen...“. Andererseits ergeben Sie sich aus § 61 Gemeindeordnung (GemO).

Die Aufgaben der Großen Kreisstädte/VVGs als UVB sind unter anderem:

- Untere Ausländerbehörde (noch nicht vorhanden)
- Bußgeldbehörde
- Untere Baurechtsbehörde und Untere Denkmalschutzbehörde
- Gaststättenbehörde
- Kreispolizeibehörde
- Messen, Märkte, Ausstellungen (vorhanden, Zuständigkeiten klären)
- Namensänderung nach dem Namensänderungsgesetz beantragen
- Straßenverkehrsbehörde (örtliche Straßenverkehrsbehörde und/oder Untere Straßenverkehrsbehörde)
- Parkerleichterungen für Menschen mit Behinderung
- Reisegewerbekarte
- Regelungen zur Fassadenbeleuchtung nach § 21 Abs. 2 NatSchG sowie die Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmen³

³ Nach § 21 Abs. 5 Satz 2, 57 Abs. 1 Nr. 3, 58 Abs. 1 NatSchG sind für die Entscheidung über Ausnahmen von der Beleuchtungsregelung die unteren Verwaltungsbehörden als untere Naturschutzbehörden zuständig. Dies sind in den Landkreisen gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 1 Landesverwaltungsgesetz (LVG) die Landratsämter sowie die Großen Kreisstädte und die Verwaltungsgemeinschaften nach § 17 LVG. Anders als bei anderen

- Spielhallen
- Unterbringung psychisch Kranker
- Versammlungsrecht
- Waffen- und Sprengstoffrecht
- Wohngeld (noch nicht vorhanden)

Das Nähere wird im weiteren Entscheidungsprozess entwickelt. Es ist angedacht, die VVG mit einem Minimalumfang an Aufgaben, wohl aber unter Einbeziehung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörden, zu gründen.

IV. Mögliche freiwillige Aufgaben

Die Verwaltungsgemeinschaft ist nach ihrer Funktionsbedeutung auf eine freiwillige Erweiterung ihres gesetzlichen Aufgabenbestandes angelegt. Es liegt im Interesse des gesamten örtlichen Verwaltungsraums, aber auch der guten Betreuung der Einwohnerschaft der Mitgliedsgemeinden, dass möglichst viele Aufgaben gemeinsam erfüllt werden.⁴ Der Umfang der freiwilligen Übertragung von Erledigungsaufgaben braucht nicht für alle Verbandsgemeinden gleich sein.⁵

Es ist angedacht, die VVG mit einem Minimalumfang an Aufgaben, wohl aber unter Einbeziehung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörden, zu gründen. Deshalb wird auf mögliche freiwillige Aufgaben nicht weiter eingegangen. Projektplanung

V. Projektierung (Meilensteinplanung)

Lfd. Nr.	Was?	Wann/wie lange?
Q4/2021 – Q1/2022, Phase 1: Grundlagenermittlung, Dauer: ~ 6 Monate		
1	Auftragsklärung mit externem Büro (KE)	Arbeitssitzung 18.10.2021
2	Übersendung der Infomappe an die Kommunen verbunden mit einer Einladung zu einer 1. IKZ-Arbeitssitzung (Teilnehmer: Bürgermeister, Kämmerer, Hauptamtsleitungen); ~ 2 Wochen Vorlaufzeit	14.02.2022

naturschutzrechtlichen Angelegenheiten schließt § 19 Abs. 1 Nr. 3 c) LVG die Zuständigkeit der Großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften für die Anwendung des § 21 NatSchG gerade nicht aus.

⁴ Kunze/Bronner/Katz (2021): Kommentar zur Gemeindeordnung, 4. Auflage, § 61, RN 26.

⁵ Kunze/Bronner/Katz (2021): Kommentar zur Gemeindeordnung, 4. Auflage, § 61, RN 28.

3	1. IKZ-Arbeitssitzung (Teilnehmer: Bürgermeister, Kämmerer, Hauptamtsleitungen); Moderation durch KE	24.02.2022
3	Nicht öffentlicher Grundsatzbeschluss GR Stadt Müllheim	22.06.2022
4	2. IKZ-Arbeitssitzung mit Fokus Rechtliches (Teilnehmer: Bürgermeister, RP Freiburg); Moderation durch KE	25.07.2022
Oktober 2022, Phase 2: n.ö. Grundsatzbeschlüsse GR, Dauer: 1 Monat		
5	N.ö. Grundsatzbeschlussfassungen in den 5 Gemeinderäten auf Basis einer Muster-Beratungsvorlage als Endergebnis aus den Phasen 1-4, ggfs. mit Sachvortrag von Müllheim/KE.	~ 1 Monat
November 2022, Phase 3: Öffentliche Grundsatzbeschlüsse GR, Dauer: 1 Monat		
6	Gemeinsame Pressekonferenz als Öffentlichkeitsarbeit	Vor den Grundsatzbeschlussfassungen
7	Grundsatzbeschlussfassungen in den 5 Gemeinderäten auf Basis einer Muster-Beratungsvorlage als Endergebnis aus den Phasen 1-7 <u>ohne</u> Sachvortrag von Müllheim/KE.	~ 1 Monat
Dezember 2022, Phase 4: operative Umsetzung mit Haushaltsrelevanz ab 2023; Dauer: ~ 6 -12 Monate		
8	3. IKZ-Arbeitssitzung (Teilnehmer: Bürgermeister, Kämmerer, Hauptamtsleitungen) mit Vorstellung der Arbeitsergebnisse; Moderation durch KE	~ Dezember 2022
9	Operative Umsetzung (Vorbereitung Einnahme Zielgliederung, Rückabwicklung bestehender Konstrukte (GVV))	~ 6 – 12 Monate, fortlaufend parallel

10	OPTIONAL: Zentrale Informationsveranstaltung in Präsenz mit allen Mitgliedern der Gemeinderäte der 5 Kommunen mit anschließendem Austausch bei Wein und Häppchen: Darstellung und Diskussion der Aufgaben, Organisation und eines Vertragsentwurfs; Moderation durch KE?; Ort: Bürgerhaus Müllheim	~ Q1/2023
11	OPTIONAL (Ggf. Nachbearbeitung): 3. IKZ-Arbeitssitzung (Teilnehmer: Bürgermeister, Kämmerer, Hauptamtsleitungen); Moderation durch KE	~ Q1/2023
12	OPTIONAL: Abschließende Videokonferenz („last call“ vor der „scharfen Beschlussfassung“)	~ Anfang ~ Q2/2023
Q3/Q4 2023, Phase 5: Beschlussfassung zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Erfüllung der Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft) in den 5 Kommunen auf Basis einer Muster-Beratungsvorlage als Endergebnis je nach Wunsch Kommune mit Sachvortrag von Müllheim/KE.		

VI. Risikoanalyse

Auf die Aussagen zu Kosten/Nutzen in Kapitel 2, Abschnitt VII wird verwiesen.

<p>STÄRKEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der Verwaltungskraft bei besonders schwierigen oder aufwändigen Aufgaben • Aufbau- und Ablauforganisation steht bereits (GVV Müllheim-Badenweiler) • Erfahrungswerte IKZ seit mehreren Jahrzehnten: Blick für die individuellen Besonderheiten und Bedürfnisse der Kommunen geht nicht verloren (5 Partner auf Augenhöhe statt 50 kreisangehörige Gemeinden) • Personal, Fachsoftware, Räumlichkeiten und Ausstattung größtenteils bereits vorhanden • Erfahrungswerte Ausweitung IKZ durch Großprojekt gemeinsamer Gutachterausschuss liegen vor • (Weiterhin) kurze Wege für die Verwaltungen und die Bürgerinnen und Bürger • Gemeinden sind mit der Staffelung der Gemeinderatsmitglieder nach Einwohnergröße in dem gemeinsamen Ausschuss weiterhin vertreten (Mitsprache und Partnerschaft auf Augenhöhe) • Geringe Verwaltungsgebühren für die Bürgerinnen und Bürger als beim Landratsamt 	<p>SCHWÄCHEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komplexer politischer und rechtlicher Abstimmungs- und Genehmigungsprozess • Findung gemeinsamer Aufgabenkatalog und gemeinsame Abrechnungsmodalitäten • Aufgabenverlagerungen vom Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald zur VVG notwendig mit Auswirkungen auf beide Behörden
<p>CHANCEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Größerer Einfluss und stärkeres politisches Gewicht • Rechtlich und politisch größere Gestaltungsmöglichkeiten • Besserer Zugang zu Informationen • Höhere Wahrnehmung der Stadt/VVG in der Region und darüber hinaus • Imagegewinn • Überschuss der Dienstleistungen der Unteren Verwaltungsbehörden kommt der Finanzierung weiterer gemeinsamer Aufgaben (z.B. Flächennutzungsplanung) der bis zu sechs Kommunen zu Gute und dient nicht der Subventionierung des Landkreishaushalts 	<p>RISIKEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kosten • Organisationsresilienz • (Verlust)Ängste, Befürchtungen und Hoffnungen der bis zu sechs Kommunen • Personalakquise

VII. Kosten/Nutzen

Auf die Risikoanalyse in Kapitel 2, Abschnitt VI sowie auf Kapitel 3, Abschnitt II wird verwiesen.

Kosten	Nutzen
<ul style="list-style-type: none">• Ein einmaliges „Beitrittsgeld“ fällt nach derzeitiger Sachlage für die beteiligten Kommunen nicht an.• Die laufende Kostenbeteiligung wird sich aus den fachlichen und politischen Abstimmungen ergeben und in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt.• Grundsätzlich wird angenommen, dass die bisher vom GVV übernommenen Aufgaben 1:1 auf die neue VVG übertragen werden. In den vergangenen Jahren konnte der GVV die angefallenen Sach- und Personalaufwendungen zur Erledigung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde durch Erträge aus Gebühreneinnahmen, Buß- und Verwarnungsgelder, Zuweisungen nach dem FAG, etc. finanzieren. Darüber hinaus konnten Überschüsse erwirtschaftet werden, die zur Abdeckung der Aufwendungen für die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplan) verwendet wurden. Bei einer Übertragung dieser Aufgaben auf die neue VVG werden sich im Ergebnis keine wesentlichen Änderungen der beschriebenen Finanzierungsmodalitäten ergeben. Bei einem Beitritt der Stadt Neuenburg am Rhein und dem sich daraus ergebenden Zuwachs von rd. 13.000 Einwohnerinnen und Einwohner kann mit positiven Auswirkungen durch Synergie- und Skaleneffekte gerechnet werden.• Schließlich ist nach dem letzten Stand der Überlegungen auf Ebene des GVV anzumerken, dass im Bereich der Finanzierung der Aufgaben des Trägers der Straßenbaulast für die Gemeindeverbindungsstraßen ein Anpassungsbedarf gesehen wird. Danach sollte auch bei einer Übertragung dieser Aufgaben auf die neue VVG eine Finanzierungsregelung angestrebt werden, die eine verursachungsgerechte Zuordnung der entstehenden Kosten auf die beteiligten Gemeinden sicherstellt.	<ul style="list-style-type: none">• Kurze Wege für die Verwaltung und die Bürgerinnen und Bürger nach Müllheim statt nach Freiburg zum Landratsamt.• Geringe Verwaltungsgebühren für die Bürgerinnen und Bürger als beim Landratsamt.• Mitsprache im gemeinsamen Ausschuss und Partnerschaft auf Augenhöhe.• Blick für die individuellen Besonderheiten und Bedürfnisse der Kommunen geht nicht verloren (5 Partner auf Augenhöhe statt 50 kreisangehörigen Gemeinden).• Überschuss der Dienstleistungen der Unteren Verwaltungsbehörden kommt der Finanzierung weiterer gemeinsamer Aufgaben (z.B. Flächennutzungsplanung) der bis zu sechs Kommunen zu Gute und dient nicht der Subventionierung des Landkreishaushalts.

3. Zusammenstellung der häufigsten Fragen und Antworten zum Projekt „Interkommunale Zusammenarbeit – Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft“ (FAQ-Liste)

Hinweis: Die FAQ-Liste ist ein „lebendes Dokument“ und wird fortgeschrieben.

I. Allgemeines: Gegenstand der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Erfüllung der Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft)

1. Was ist konkreter Gegenstand der interkommunalen Zusammenarbeit?

Die Stadt Müllheim zieht mittelfristig und nach Überschreiten der Einwohnerzahl von 20.000 (voraussichtlich Juli 2024) in Erwägung, einen Antrag auf Erhebung zur Großen Kreisstadt beim Land Baden-Württemberg zu stellen. Eine entsprechende nichtöffentliche Beschlussfassung des Müllheimer Gemeinderates liegt vor. Es besteht dabei im vorliegenden „besonderen Fall Stadt Müllheim/Gemeindeverwaltungsverband Müllheim-Badenweiler (GVV)“ die gesetzliche Notwendigkeit, die Unteren Verwaltungsbehörden in die Stadtverwaltung Müllheim einzugliedern, was in der Rechtsform der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft (VVG), nicht aber in der Rechtsform des GVV, möglich ist, so die Rechtsauffassung des Innenministeriums Baden-Württemberg. Deshalb soll unter Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zunächst der bestehende GVV Müllheim-Badenweiler aufgelöst und in eine an dessen Stelle rückende VVG unter einem möglichen Beitritt von Neuenburg am Rhein sowie Austritt von Buggingen umgewandelt werden. Die VVG soll auch - wie der GVV bislang - Untere Verwaltungsbehörde (UVB) nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 17 Landesverwaltungsgesetz (LVG) werden. Ein Übergang vom GVV zur VVG wird zum 1. Januar 2024 angestrebt. Es ist angedacht, die VVG mit einem Minimalumfang an Aufgaben, wohl aber unter Einbeziehung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörden, zu gründen.

2. Wie sieht der Zeitplan aus?

Siehe Kapitel 2., Abschnitt V.

3. Können die an der IKZ beteiligten Kommunen Einfluss nehmen, was Gegenstand der IKZ ist?

Die Pflichtaufgaben einer Unteren Verwaltungsbehörde für die Stadt Müllheim als erfüllende Gemeinde ergeben sich aus §§ 18, 19 Landesverwaltungsgesetz (LVG). Bei darüber hinaus gehenden Freiwilligkeitsaufgaben besteht Gestaltungsspielraum. Das Nähere wird im weiteren Entscheidungsprozess entwickelt. Es ist angedacht, die VVG mit einem Minimalumfang an Aufgaben, wohl aber unter Einbeziehung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörden, zu gründen.

4. Wie sieht eine juristische Begleitung des Prozesses aus?

Es zeichnet sich ab, dass die Einsetzungen eines juristischen Beraters als notwendig und ausreichend empfunden wird und nicht mehrere Büros parallel arbeiten.

Das Regierungspräsidium Freiburg als künftig zuständiger Aufsichtsbehörde über eine VVG (ab Ernennung von Müllheim zur Großen Kreisstadt) begleitet den auf der Ebene der Verwaltungsspitzen laufenden Diskussionsprozess inhaltlich und unterstützt die beteiligten

Kommunen in der Regelung ihrer künftigen interkommunalen Zusammenarbeit. Gleiches gilt für die derzeit zuständige Rechtsaufsicht beim Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald.

5. Wie ist die vorliegende öffentlich-rechtliche Vereinbarung entstanden?

Die vorliegende öffentlich-rechtliche Vereinbarung basiert auf dem Muster des Gemeindetages und Muster bereits bestehender, genehmigter Vereinbarungen. Inhaltlich sind darüber hinaus Ergebnisse aus fachlichen und politischen Abstimmungsprozessen eingeflossen. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung bedarf nach § 25 Abs. 5 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) der Genehmigung der in § 28 Abs. 2 bestimmten Rechtsaufsichtsbehörden. Dies gilt auch für die Einbeziehung weiterer Aufgaben und die Aufhebung der Vereinbarung. Danach ist das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald zuständig.

6. Warum übernimmt der Gemeindeverwaltungsverband Müllheim-Badenweiler (GVV) nicht diese Aufgabe?

Das ist rechtlich nicht möglich, wenn die Stadt Müllheim den Status der „Großen Kreisstadt“ erhalten möchte, so die Rechtsauffassung des Innenministeriums Baden-Württemberg. Die Stadt Müllheim sowie die Gemeinden Auggen, Badenweiler, Buggingen und die Stadt Sulzburg gehören derzeit dem im Jahre 1974 gegründeten Gemeindeverwaltungsverband (GVV) Müllheim-Badenweiler an, der nach §§ 15 Abs. 1 Nr. 1, 17 Landesverwaltungsgesetz (LVG) die Aufgabe der Unteren Verwaltungsbehörde erfüllt. Zum einen möchte die Stadt Müllheim Große Kreisstadt werden und die Erfüllung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde übertragen bekommen. Zum anderen gehört sie derzeit bereits dem GVV Müllheim-Badenweiler an, der ebenfalls die Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde für die Stadt Müllheim erfüllt. Daraus ergibt sich, dass eine Erklärung zur Großen Kreisstadt nach dem Ermessen der Landesregierung nicht erfolgen kann, solange Müllheim dem GVV angehört. Nach § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung (GemO) kann eine Verwaltungsgemeinschaft jedoch nur aus Gründen des öffentlichen Wohls aufgelöst werden, die Auflösung bedarf einer Rechtsverordnung des Innenministeriums. Es besteht dabei im vorliegenden „besonderen Fall Stadt Müllheim/Gemeindeverwaltungsverband Müllheim-Badenweiler (GVV)“ die gesetzliche Notwendigkeit, die Unteren Verwaltungsbehörden in die Stadtverwaltung Müllheim einzugliedern, was in der Rechtsform der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft (VVG), nicht aber in der Rechtsform des GVV, möglich ist, so die Rechtsauffassung des Innenministeriums Baden-Württemberg. Deshalb soll unter Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zunächst der bestehende GVV Müllheim-Badenweiler aufgelöst und in eine an dessen Stelle rückende VVG unter einem möglichen Beitritt von Neuenburg am Rhein sowie Austritt von Buggingen umgewandelt werden. Die VVG soll auch - wie der GVV bislang - Untere Verwaltungsbehörde (UVB) nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 17 Landesverwaltungsgesetz (LVG) werden. Ein Übergang vom GVV zur VVG wird zum 1. Januar 2024 angestrebt. Es ist daher nicht zielführend, wenn Neuenburg am Rhein zuerst dem GVV beitrifft, um dann die Umwandlung ebenfalls mitzumachen. Das würde die Lage nur unnötig verkomplizieren und die Sache wesentlich aufwändiger machen. Es bietet sich an, den Beitritt von Neuenburg am Rhein mit der Umwandlung des GVV zur vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft zu verknüpfen.

Bei einer VVG stellt eine Mittelpunktsgemeinde mit ausreichender Verwaltungskraft den Umlandgemeinden ihren Verwaltungsapparat administrativ zur Verfügung. Es wird im Gegensatz zum Gemeindeverwaltungsverband kein rechtlich selbständiger Aufgabenträger mit eigenem Apparat Verwaltungsorganisation geschaffen, sondern es findet lediglich eine Verlagerung von Funktionen und Aufgaben unter bereits bestehenden Körperschaften statt. Bei der VVG handelt es sich um eine besondere Form der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung,

nämlich einer Änderung der Struktur der beteiligten Gemeinden und ihres Verhältnisses zueinander.⁶

7. Gibt es im Landkreis oder in den Nachbarlandkreisen auch ähnliche Zusammenschlüsse?
Der Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald und der Landkreis Sigmaringen sind die beiden einzigen Landkreise ohne Große Kreisstadt in Baden-Württemberg. Der Gemeindeverwaltungsverband (GVV) Müllheim-Badenweiler (Verbandsgemeinden: Auggen, Badenweiler, Buggingen, Müllheim, Sulzburg; rd. 34.000 Einwohnerinnen und Einwohner) ist der größte Zusammenschluss im Landkreis. Der konkret vorliegende Sachverhalt ist vergleichbar mit der VVG der Stadt Waldkirch mit den Gemeinden Gutach und Simonswald. Die VVG wurde mit Wirkung zum 1. Juli 1980 zur Unteren Verwaltungsbehörde erklärt, die Stadt Waldkirch am 1. Januar 2009 zur Großen Kreisstadt. Darüber hinaus gibt es weitere Beispiele, wie z.B. die Stadt Bad Waldsee, die zum 1.1.2022 zur Großen Kreisstadt erklärt wurde und als erfüllende Gemeinde der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft Bad Waldsee-Bergatreute bereits seit vielen Jahren die Aufgaben einer unteren Verwaltungsbehörde wahrnimmt. Die vorliegende Projektidee einer Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) unter Auflösung des bestehenden GVV Müllheim-Badenweiler und Gründung einer an dessen Stelle rückenden VVG unter einem möglichen Beitritt von Neuenburg am Rhein sowie Austritt von Buggingen ist landesweit allerdings einzigartig und rechtliches Neuland.

8. Warum diese Abgrenzung mit den 5 Kommunen?

Die mögliche Gründung einer Vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft (VVG) der Kommunen Auggen, Badenweiler, Müllheim (= erfüllende Gemeinde), Neuenburg am Rhein und Sulzburg geschieht vor dem Hintergrund

- *der besonderen Lage im Markgräflerland und am südlichen Rand des Landkreises;*
- *einer seit 1974 realisierten interkommunalen Zusammenarbeit von Auggen, Badenweiler, Buggingen, Müllheim und Sulzburg im GVV Müllheim-Badenweiler;*
- *der Absicht der Städte Müllheim und Neuenburg am Rhein im Zuge der bevorstehenden Fortschreibung des Landesentwicklungsplans als Doppel-Mittelzentrum ausgewiesen zu werden;*
- *eines leistungsfähigen und finanziell nachhaltigen Zusammenschlusses;*
- *erheblicher Vorteile für die gesamte vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft, was die Ablauf- und Aufbauorganisation der Unteren Verwaltungsbehörden betrifft;*
- *Bestrebungen der 15 km nördlich gelegenen Stadt Bad Krozingen, ebenfalls Große Kreisstadt und damit ebenfalls Untere Verwaltungsbehörde zu werden.*

9. Was passiert, wenn Kommune X der VVG nicht beitrifft?

Es stellen sich dann mehrere Fragen, vor allem wie sich das Innenministerium dazu stellt. Einig ist man sich, dass diese Konstellation das Verfahren komplizierter machen würde, da es keine reine „Umwandlung“ des GVV in eine VVG ist, sondern damit auch Änderungen bei den Beteiligten und der Unteren Verwaltungsbehörden verbunden sind.

Für die Stadt Müllheim ergibt sich, dass eine Erklärung zur Großen Kreisstadt nach dem Ermessen der Landesregierung nicht erfolgen kann, solange Müllheim dem GVV angehört.

⁶ Kunze/Bronner/Katz (2021): Kommentar zur Gemeindeordnung, 4. Auflage, § 59, RN 7.

Nach § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung (GemO) kann eine Verwaltungsgemeinschaft jedoch nur aus Gründen des öffentlichen Wohls aufgelöst werden, die Auflösung bedarf einer Rechtsverordnung des Innenministeriums. Die für die Auflösung der GVV nach § 62 Abs. 1 Gemeindeordnung (GemO) erforderlichen Gründe des öffentlichen Wohls können aus Sicht des Innenministeriums jedenfalls dann als gegeben angesehen werden, wenn die GVV in Vorbereitung auf die Erhebung zur Großen Kreisstadt aufgelöst werden muss. Die Auslegung erfolgt in diesem Fall unter Berücksichtigung des § 3 Abs. 2 GemO, wonach nur aufgrund der Angehörigkeit in einem GVV einer Stadt nicht die Entwicklung zur Großen Kreisstadt verwehrt bleiben könne.

Sofern es bei den Verbandsgemeinden Auggen, Badenweiler, Buggingen und Sulzburg Überlegungen gibt, die bisherige Zusammenarbeit mit den restlichen Mitgliedern des GVV zu beenden und der neu zu gründenden VVG nicht beizutreten, wäre in diesem Fall für diese Kommunen wieder das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald Untere Verwaltungsbehörde. Diesen Gemeinden stellt sich allerdings auch die Frage der Notwendigkeit des Beitritts zu einer anderen VVG bzw. einem anderen GVV. Dies würde ein weiteres parallel durchzuführendes Verfahren zum Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung wegen der Aufnahme einer/mehrerer Gemeinden bei einer anderen VVG bzw. einem anderen GVV erfordern.

Das Regierungspräsidium Freiburg als künftig zuständiger Aufsichtsbehörde über eine VVG (ab Ernennung von Müllheim zur Großen Kreisstadt) begleitet den auf der Ebene der Verwaltungsspitzen laufenden Diskussionsprozess inhaltlich und unterstützt die beteiligten Kommunen in der Regelung ihrer künftigen interkommunalen Zusammenarbeit. Gleiches gilt für die derzeit zuständige Rechtsaufsicht beim Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald.

Die im Raum stehende Erklärung der Gemeinde Buggingen, schnellstmöglich aus dem GVV Müllheim-Badenweiler austreten zu wollen und sich nicht an der neu zu gründenden VVG zu beteiligen, steht unter Genehmigungsvorbehalt der Rechtsaufsichtsbehörde. Das RP Freiburg hat deutlich gemacht, dass dann der Beitritt in eine andere Verwaltungsgemeinschaft obligatorisch wäre und weiter festgestellt, dass es einer entsprechenden belastbaren Begründung bedürfe, wenn dies genehmigt werden solle. Der Bürgermeister der Gemeinde Buggingen hat in Aussicht gestellt, der Rechtsaufsichtsbehörde eine schriftliche Begründung zukommen zu lassen.

10. Kann die Kommune X auch zunächst die weitere Entwicklung beobachten und später noch der VVG „beitreten“?

Die Auflösung des Gemeindeverwaltungsverbandes Müllheim-Badenweiler bedarf einer Rechtsverordnung des Innenministeriums. Die Erklärung der VVG zur Unteren Verwaltungsbehörde nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 17 Landesverwaltungsgesetz bedarf der Zustimmung der Landesregierung. Der Stichtag der Auflösung und Neugründung ist also entscheidend.

11. Kann die Kommune X auch Mitglied in mehreren GVV/VVGs sein?

Nein, das ist rechtlich nicht möglich (§ 59 GemO).

12. Kann die Kommune X wieder aus der „Interkommunalen Zusammenarbeit – VVG“ austreten?

Grundsätzlich ja, die Kündigung wird in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt. Die Konsequenzen sind unter der Frage 8 „Was passiert, wenn Kommune X der „Interkommunalen Zusammenarbeit – VVG“ nicht beitrifft?“ beschrieben.

13. Was sind die Voraussetzungen für die Rechtsformen der Verwaltungsgemeinschaft?

Das ist in § 59 GemO geregelt. Benachbarte Gemeinden desselben Landkreises können eine Verwaltungsgemeinschaft als Gemeindeverwaltungsverband bilden oder vereinbaren, dass eine Gemeinde (erfüllende Gemeinde) die Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbands erfüllt (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft). Eine Gemeinde kann nur einer Verwaltungsgemeinschaft angehören. Die Verwaltungsgemeinschaft soll nach der Zahl der Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner sowie nach der räumlichen Ausdehnung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und landesplanerischen Gesichtspunkte so abgegrenzt werden, dass sie ihre Aufgaben zweckmäßig und wirtschaftlich erfüllen kann.

II. Kosten/Nutzen der interkommunalen Zusammenarbeit

14. Welchen Nutzen hat die Kommune X „von einem Beitritt“ zur VVG?

- *Kurze Wege für die Verwaltung und die Bürgerinnen und Bürger nach Müllheim statt nach Freiburg zum Landratsamt.*
- *Geringe Verwaltungsgebühren für die Bürgerinnen und Bürger als beim Landratsamt.*
- *Mitsprache im gemeinsamen Ausschuss und Partnerschaft auf Augenhöhe.*
- *Blick für die individuellen Besonderheiten und Bedürfnisse der Kommunen geht nicht verloren (5 Partner auf Augenhöhe statt 50 kreisangehörigen Gemeinden)*
- *Überschuss der Dienstleistungen der Unteren Verwaltungsbehörden kommt der Finanzierung weiterer gemeinsamer Aufgaben (z.B. Flächennutzungsplanung) der bis zu sechs Kommunen zu Gute und dient nicht der Subventionierung des Landkreishaushalts.*

15. Was kostet die Kommune „der Beitritt“ zur VVG, was sind die laufenden Kosten?

Ein einmaliges „Beitrittsgehd“ fällt nach derzeitiger Sachlage für die beteiligten Kommunen nicht an. Die laufende Kostenbeteiligung wird sich aus den fachlichen und politischen Abstimmungen ergeben und in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt.

Grundsätzlich wird angenommen, dass die bisher vom GVV übernommenen Aufgaben 1:1 auf die neue VVG übertragen werden. In den vergangenen Jahren konnte der GVV die angefallenen Sach- und Personalaufwendungen zur Erledigung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde durch Erträge aus Gebühreneinnahmen, Buß- und Verwarnungsgelder, Zuweisungen nach dem FAG, etc. finanzieren. Darüber hinaus konnten Überschüsse erwirtschaftet werden, die zur Abdeckung der Aufwendungen für die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplan) verwendet wurden. Bei einer Übertragung dieser Aufgaben auf die neue VVG werden sich im Ergebnis keine wesentlichen Änderungen der beschriebenen Finanzierungsmodalitäten ergeben. Bei einem Beitritt der Stadt Neuenburg am Rhein und dem sich daraus ergebenden Zuwachs von rd. 13.000 Einwohnerinnen und Einwohner kann mit positiven Auswirkungen durch Synergie- und Skaleneffekte gerechnet werden.

Schließlich ist nach dem letzten Stand der Überlegungen auf Ebene des GVV anzumerken, dass im Bereich der Finanzierung der Aufgaben des Trägers der Straßenbaulast für die Gemeindeverbindungsstraßen ein Anpassungsbedarf gesehen wird. Danach sollte auch bei einer Übertragung dieser Aufgaben auf die neue VVG eine Finanzierungsregelung angestrebt werden, die eine verursachungsgerechte Zuordnung der entstehenden Kosten auf die beteiligten Gemeinden sicherstellt.

Zur künftigen Finanzierung der VVG, insbesondere zur Frage ob die UVB umlagefinanziert sein sollen oder die Stadt Müllheim die Kosten (und eventuelle Überschüsse) alleine trägt, sichert die Stadt Müllheim über die bisherigen Jahresrechnungen hinaus alle bekannten Zahlen offenzulegen und dies organisatorisch abzusichern. Aus Sicht der Stadt Müllheim sind zum bisherigem Stand bei einer VVG keine Mehrkosten im Vergleich zum GVV Müllheim-Badenweiler mit Ausnahme der neu hinzukommenden Aufgaben der Unteren Ausländerbehörde und der Wohngeldstelle erkennbar. Darüber liegen noch keine gesicherten Erkenntnisse vor.

16. Wie erfolgt die Bezahlung des laufenden Aufwands?

Der Aufwand für die Durchführung der Erfüllungsaufgaben wird von der VVG aus eigenen Einnahmen (Gebühren, Entgelte, usw.) bestritten. Die ÖR-Vereinbarung/Satzung kann die Verrechnung einzelner Maßnahmen auf die Gemeinden nach dem Anteil der für ihr Gebiet angefallenen Kosten (z.B. für Instandsetzungen von Straßen oder für Unterhaltung der Gewässer) vorsehen. Die Verbandsgemeinden sind verpflichtet, die erforderlichen Mittel in den Haushaltsplan aufzunehmen und können im Wege der Aufsicht dazu gezwungen werden.⁷

Über die Festlegung der Finanzierung wird im weiteren Diskussionsprozess entschieden. Die Stadt Müllheim ist bei einer möglichen Umlage für UVB-Aufgaben offen:

- *entweder Umlage/Ausschüttung,*
- *oder Müllheim trägt alles alleine (evtl. Überschüsse und evtl. Defizite).*

17. Muss die Umsatzsteuer berücksichtigt werden? Wer kümmert sich darum?

Dies wird sich aus den fachlichen und politischen Abstimmungen ergeben und in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt. Dies ist Aufgabe der Stadtverwaltung Müllheim.

18. Wie werden Gemeinkosten/Personalkosten abgerechnet?

Für den Nachweis der tatsächlich angefallenen Kosten der Stadt Müllheim hat diese geeignete Kostennachweise zu führen. Anstelle eines Einzelnachweises können Personal- und Sachkosten auch mit Pauschalwerten angesetzt werden, die gemäß den anerkannten Grundsätzen „Kosten eines Arbeitsplatzes“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) in der jeweils gültigen Fassung ermittelt wurden.

Grundlage für die Ermittlung der Personal- und Sachaufwendungen bilden dabei insbesondere:

- *die tatsächlichen Personalaufwendungen für die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Mitarbeitenden und Beamten,*
- *die zu zahlenden Entschädigungen für die ehrenamtlichen Mitglieder des gemeinsamen Ausschusses,*
- *die Kosten für die dienstlich notwendigen Fortbildungen,*
- *die Kosten für die dienstlich notwendigen Dienstleistungen Dritter (z.B. u.a. Rechtsberatung, Gutachtenerstellung) des in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung definierten Aufgabengebiets,*

⁷ Kunze/Bronner/Katz (2021): Kommentar zur Gemeindeordnung, 4. Auflage § 61, RN 23.

- *die sich bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung aus dem notwendigen Personaleinsatz ergebenden Sachkosten aller Arbeitsplätze des in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung definierten Aufgabengebiets, ermittelt auf Grundlage der Personal- und Versorgungsaufwendungen des abzurechnenden Jahres unter Berücksichtigung der anteiligen Verwaltungsgemeinkosten nach den anerkannten Grundsätzen „Kosten eines Arbeitsplatzes“ der KGSt,*
- *die notwendigen Lizenzgebühren für spezielle EDV-Programme sowie Fachliteratur des in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung definierten Aufgabengebiets.*

19. Reduziert sich dadurch die Kreisumlage, die an den Landkreis abzuführen ist? Gibt es Mehreinnahmen?

Die Kreisumlage wird sich erkennbar nicht reduzieren. Eine verlässliche Aussage zur Entwicklung der Erträge (Mehreinnahmen?) ist aus heutiger Sicht nicht möglich.

20. Was passiert mit der Beteiligung des GVV Müllheim-Badenweiler am Gewerbepark Breisgau? Zur Beteiligung des GVV am Gewerbepark Breisgau wird vor Neueintritt der Stadt Neuenburg am Rhein unter den GVV-Kommunen eine Regelung getroffen. Es herrscht bereits Konsens darüber, dass die Anteile zu gleichen Teilen auf die GVV Gemeinden verteilt werden sollen, so dass jede der Gemeinden für sich Mitglied des ZV Gewerbepark Breisgau sein wird. Aus Vorgesprächen mit der Verbandsdirektion wurde deutlich, dass diese Vorgehensweise mitgetragen wird.

21. Verteilung der Stimmrechte?

Über die Verteilung der Stimmrechte wird im weiteren Entscheidungsprozess entschieden:

- *Für die größeren Städte Neuenburg am Rhein und Müllheim sind gleiche Stimmrechte aller Beteiligten denkbar. Stimmrechte einer Gemeinde sind entsprechend den gesetzlichen Vorgaben je Gemeinde einheitlich auszuüben.*
- *Mitspracherechte sollen der übernommenen wirtschaftlichen Mitverantwortung entsprechen (Mitsprache folgt Mitverantwortung).*

III. „Ängste“ der beteiligten Verwaltungen/politischen Akteure

22. Ist das ein Verlust der Eigenständigkeit der beteiligten Kommunen?

Nein, es handelt sich um Pflichtaufgaben einer Unteren Verwaltungsbehörde für die VVG. Diese ergeben sich aus §§ 18, 19 Landesverwaltungsgesetz (LVG). Auch die mögliche Übertragung von Erfüllungsaufgaben auf die erfüllende Gemeinde (= Müllheim) verstößt nicht gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Die gewählten Gremienmitglieder der an der VVG beteiligten Kommunen sind im Hauptorgan, dem gemeinsamen Ausschuss, vertreten und können damit aktiv an der Willensbildung mitwirken.

23. Was passiert mit dem Bestandspersonal, das derzeit staatliche Aufgaben einer Unteren Verwaltungsbehörde (z.B. im GVV Müllheim-Badenweiler; örtliche Verkehrsbehörde Stadt Neuenburg am Rhein) erledigt?

Eine Übernahme mit Arbeitgeber-/Dienstherrenwechsel zur Stadt Müllheim unter Beibehaltung der Entgeltgruppe sowie Anrechnung der Berufserfahrung wird als wesentliche Auflage des Projekts in Aussicht gestellt. Die örtliche Verkehrsbehörde der Stadt Neuenburg kann dort beibehalten werden, was im Vertrag der VVG geregelt werden kann.

24. Gibt es durch die „Interkommunale Zusammenarbeit – VVG“ Konflikte zu anderen Vereinbarungen mit anderen Beteiligten (Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen)?

Der Stadtverwaltung Müllheim sind keine unlösbaren Konflikte bekannt. Die grundsätzliche Vorgehensweise ist in § 61 Abs. 6 GemO geregelt.

25. Was passiert mit dem Anlage- und Umlaufvermögen des GVV Müllheim-Badenweiler?

Hier besteht noch Klärungsbedarf und der Bedarf durch externe Unterstützung (evtl. durch GPA). Wenn die VVG Anlagen der Verbandsgemeinden/des GVV Müllheim-Badenweiler, die bisher der Wahrnehmung einer Erfüllungsaufgabe dienen, übernehmen oder weiterbenutzen soll, muss in der Satzung geregelt werden, unter welchen Bedingungen das zu geschehen hat. Ebenso muss festgelegt werden, ob und unter welchen Bedingungen solche Anlagen im Falle einer Auflösung des Verbandes/der VVG auf die Gemeinde übergehen.⁸ Im vorliegenden Fall gibt es in der Verbandssatzung des GVV Müllheim-Badenweiler Kostenverteilungsschlüssel in der Verbandssatzung. Von besonderer Schwierigkeit sind allerdings Buchwerte sowie Höhe der Abschreibungen der Brückenbauwerke/Gemeindeverbindungsstraßen.

26. Müssen (Papier)Akten des Landratsamtes für die neu hinzukommenden Aufgaben und/oder für die neue Zuständigkeit für Neuenburg am Rhein vom Landratsamt übernommen werden? Wenn ja, wer bezahlt das?

Es muss davon ausgegangen werden, dass insbesondere für die Aufgaben „Untere Ausländerbehörde“, „Untere Baurechts- und Denkmalschutzbehörde“, Untere Verkehrsbehörde, Gaststättenrecht und „Wohngeldstelle“ Bestandsakten in erheblichem Umfang vom Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald in unterschiedlichen Formaten und Qualität (digital, Papierakten, hybrid) übernommen werden müssen. Gleiches gilt für die Übergabe von betroffenen Vorgängen der Gemeinde Buggingen im Zuständigkeitsbereich des GVV an das Landratsamt. Entsprechende Arbeitsschritte zur Digitalisierung - wo möglich - sind vorzusehen, um so die benötigten Lagerflächen in der Registratur/im Archiv zu begrenzen. Dafür werden neben finanziellen und personellen Ressourcen auch eine Zwischenlagerfläche benötigt. Im Falle der Unteren Baurechts- und Denkmalschutzbehörde müssen die Papierakten solange in Papierform von der Behörde vorgehalten werden, solange das Gebäude steht. Wer was bezahlt muss noch geklärt werden.

IV. Aufgaben/Personal/Ansprechpartner

27. Was sind die Aufgaben der VVG?

Die Pflichtaufgaben einer Unteren Verwaltungsbehörde für die VVG ergeben sich aus §§ 18, 19 Landesverwaltungsgesetz (LVG). Mögliche darüber hinaus gehende Freiwilligkeitsaufgaben ergeben sich aus der fachlichen und politischen Abstimmung und werden in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung aufgenommen. Es ist angedacht, die VVG mit einem Minimalumfang an Aufgaben, wohl aber unter Einbeziehung der Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörden, zu gründen.

⁸ Kunze/Bronner/Katz (2021): Kommentar zur Gemeindeordnung, 4. Auflage § 61, RN 24.

28. Was muss zur Indienststellung der VVG/Rückabwicklung GVV Müllheim-Badenweiler alles erledigt werden?

Zur Auflösung des GVV Müllheim-Badenweiler muss von den Beteiligten (d.h. alle Verbandsgemeinden) eine Auseinandersetzungsvereinbarung geschlossen werden, die vom Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald als Rechtsaufsichtsbehörde zu genehmigen ist (§ 62 Abs. 2 GemO).

Parallel zur Auflösung des GVV ist die Gründung der VVG durch Abschluss einer entsprechenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vorzubereiten. Dabei sollte der GVV solange bestehen bleiben, bis die VVG entstanden ist und von der Landesregierung zur Unteren Verwaltungsbehörde erklärt wurde. Dazu bedarf es sowohl bei der Auflösung des GVV als auch bei der Gründung der VVG einer aufschiebenden Bedingung des Inkrafttretens bis zur rechtswirksamen Entstehung der VVG nebst deren Erklärung zur Unteren Verwaltungsbehörde. Hierfür müsste weiterhin der gemeinsame Ausschuss der „VVG in Gründung“ bereits vor der (außen-)rechtswirksamen Entstehung der VVG zusammentreten, um über den Antrag auf Erklärung zur Unteren Verwaltungsbehörde zu beschließen. Die Stadt Müllheim als erfüllende Gemeinde der „VVG in Gründung“ müsste den Antrag auf Erklärung zur Unteren Verwaltungsbehörde bei der Landesregierung (Innenministerium) stellen. Diese rechtlichen Problemstellungen sind nach Auffassung des Innenministeriums allesamt lösbar.

Auf der Arbeitsebene müssen die Ergebnisse aus der fachlichen und politischen Abstimmung umgesetzt werden. Die Einnahme der Zielgliederung unter Überführung der Pflichtaufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde in die Aufbau- und Ablauforganisation der Stadtverwaltung Müllheim mit Personalakquise sowie Herstellung der vollständigen Arbeitsbereitschaft sind hierbei zu nennen.

29. Wieviel Personal wird eingesetzt?

Dies wird sich im Laufe der fachlichen und oder politischen Abstimmung ergeben und einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen. Die Stadt Müllheim verpflichtet sich in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, die für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erforderliche und geeignete Personal- und Sachmittelausstattung zu gewährleisten.

Grundannahmen:

- *Da eine Übernahme mit Arbeitgeber-/Dienstherrenwechsel zur Stadt Müllheim unter Beibehaltung der Entgeltgruppe sowie Anrechnung der Berufserfahrung als wesentliche Auflage des Projekts in Aussicht gestellt werden soll, wird vereinfacht davon ausgegangen, dass das im GVV Müllheim-Badenweiler für die Sachgebiete „Untere Verwaltungsbehörde“ (Sicherheit & Ordnung), „Untere Verkehrsbehörde“ sowie „Untere Baurechts- und Denkmalschutzbehörde“ eingesetzte Personal (15,3 Mitarbeitende) 1:1 übernommen wird. Dies wird mit Kennzahlen überprüft.*
- *Für die neu hinzukommenden Sachgebiete „Wohngeldstelle“ und „Untere Ausländerbehörde“ werden Kennzahlen zur Orientierung verwendet.*
- *Die vorgenannte Annahme zum Personal-Soll wird den Fall 2 mit Neuenburg am Rhein in einer stark vereinfachten Annahme von 34.000 Einwohnerinnen und Einwohner auf 46.000 Einwohnerinnen und Einwohner dargestellt (15,3 Mitarbeitende X Faktor 1,353 = 20,7 Mitarbeitende).*
- *Die mögliche Anpassung der Querschnittsämtler (z.B. Personalwesen, Finanzen, IT) darf nicht außer Acht gelassen werden.*
- *Tragfeste Vertretungsregelungen müssen beachtet werden. Von einer fachfremden Vertretung wird ausdrücklich abgeraten.*
- *Synergieeffekte mit bestehenden Fachbereichen bzw. Bestandspersonal bei Stadt und GVV werden berücksichtigt. Potentiale liegen hier insbesondere bei der „Unteren*

Verwaltungsbehörde“ (Sicherheit & Ordnung) im Zusammenspiel mit dem städtischen Ordnungsamt sowie der „Unteren Baurechts- und Denkmalschutzbehörde“ im Zusammenspiel mit dem städtischen Baudezernat.

- Diese Grobermittlung wird im weiteren Projektverlauf geeignet überprüft (z.B. Vergleich mit bestehenden Großen Kreisstädten ähnlicher Größe).
- Synergie- und Skaleneffekte sind bei den vorgenannten Annahmen noch nicht enthalten.

Eine erste Grobermittlung des Personalbedarfs auf Basis der vorgenannten Grundannahmen als Schätzung ergibt:

- | | |
|---|---------------------|
| • 1:1 Übernahme des Personals GVV Müllheim-Badenweiler: | 15,3 Mitarbeitende |
| • Erweiterung um Neuenburg am Rhein
(15,3 Mitarbeitende X Faktor 1,353 = 20,7 Mitarbeitende) | + 5,4 Mitarbeitende |
| • Abzüglich Austritt von Buggingen | - 1,8 Mitarbeitende |
| • Neu hinzukommendes Sachgebiet „Wohngeldstelle“ | + 1,5 Mitarbeitende |
| • Neu hinzukommendes Sachgebiet „Untere Ausländerbehörde“ ⁹ | + 3,0 Mitarbeitende |
| • Anpassung der Querschnittsämter | + 1,5 Mitarbeitende |

Der zusätzliche Personalbedarf über das Bestandspersonal des GVV Müllheim-Badenweiler hinaus liegt damit grob abgeschätzt bei 9 – 10 Mitarbeitenden.

Davon abgesehen liegen die Kosten für die Herstellung der Grundarbeitsbereitschaft und des laufenden Betriebs des gemeinsamen Gutachterausschusses „Markgräflerland-Breisgau“ vor. Die Anzahl dieser Mitarbeitenden entspricht in etwa dem Personal, was über das Bestandspersonal des GVV Müllheim-Badenweiler hinaus aller Voraussicht nach zur Einnahme der Zielgliederung benötigt wird.

30. Welche Kommune entscheidet über die Stellenbesetzung des Personals?

Die Stadt Müllheim verpflichtet sich in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, die für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erforderliche und geeignete Personal- und Sachmittelausstattung zu gewährleisten. Die Stadt Müllheim besetzt die Stellen mit eigenem Personal. Die hierfür erforderlichen Personalentscheidungen obliegen der Stadt Müllheim. Die Stadt Müllheim verpflichtet sich weiter, eine regelmäßige fachliche Fortbildung der Mitarbeitenden sicherzustellen.

31. Wird es zukünftig feste Ansprechpartner beim Personal für jede Kommune geben?

Ja, durch die vorgesehene Aufgabenverteilung besteht die Möglichkeit, feste Mitarbeitende und damit Ansprechpersonen für die Kommunen zuzuweisen und mittelfristig einen hohen Grad der Einsatzbereitschaft, Spezialisierung und Fachkenntnis zu entwickeln. Durch die Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit um Neuenburg am Rhein und Wegfall von Buggingen auf dann rund 43.000 Einwohnerinnen und Einwohner entstehen mehr Fallzahlen, für deren Abarbeitung einerseits mehr Personal benötigt wird. Andererseits entstehen aber auch mehr Gebühreneinnahmen und die Möglichkeit, tragfeste Vertretungsregelungen einzuführen.

⁹ Vergleichswert: Große Kreisstadt Filderstadt 46.000 Einwohnerinnen und Einwohner: 4,4 Mitarbeitende.

32. Wer ist derzeit bei der Stadt Müllheim mein Ansprechpartner?

Bei Rückfragen steht Ihnen unser Haupt- und Ordnungsdezernent, Herr Stadtoberverwaltungsrat Dominik Fröhlin (E-Mail: dfroehlin@muellheim.de; Tel.: +49(0)7631 801-101) als Gesamtprojektverantwortlicher gerne zur Verfügung.

V. Dienstsitz in Müllheim

33. Wo in Müllheim ist der Dienstsitz, und wie ist die Erreichbarkeit?

Da die staatlichen Aufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde in der Aufbau- und Ablauforganisation der Stadtverwaltung Müllheim aufgehen, ist der Dienstsitz Bürgermeisteramt der Stadt Müllheim, Bismarckstr. 3, 79379 Müllheim. Die Konzentration der Verwaltung an diesem Standort wird angestrebt.

34. Die Fahrt nach Müllheim ist weit. Wie komme ich zu den benötigten Informationen, ohne nach Müllheim fahren zu müssen?

Die Verwaltung ist grundsätzlich postalisch, per E-Mail und per Telefon zu erreichen. Wesentliche Informationen sollen zukünftig transparent und einfach via Homepage der Stadt Müllheim abgerufen werden können (Digitalisierung Onlinezugangsgesetz).

35. Wie ist die technische Ausstattung?

Die Soft- und Hardwareausstattung wird dem neuesten technischen Stand entsprechen, wobei eine Ausrüstung mit Laptops sowie vereinzelt mit Mobiltelefonen zur mobilen Arbeit („Homeoffice“) sowie bei Ortsterminen vorgesehen ist. Insgesamt wird die technische Landschaft auf das digitale Arbeiten und das papierarme Büro ausgerichtet.

VI. Arbeitsweise der Abteilungen mit staatlichen Aufgaben und des gemeinsamen Ausschusses

36. Wie ist die Aufgaben- und Kompetenzverteilung bei der Stadt Müllheim zwischen kommunalen und staatlichen Aufgaben geregelt?

Spannend wird die Aufgaben- und Kompetenzverteilung im Falle der Erklärung Müllheims zur Großen Kreisstadt. Es stellt sich dann die Frage, ob die Stadt Müllheim dann alle aus § 19 LVG resultierenden staatlichen Aufgaben einer UVB als erfüllende Gemeinde der VVG erfüllt oder ob für das Gemeindegebiet Müllheim die staatlichen Aufgaben einer UVB als Große Kreisstadt erfüllt werden (§ 18 LVG). Konsequenzen hat diese Fragestellung vor allem für die interne Organzuständigkeit im Verhältnis Gemeinsamer Ausschuss / Gemeinderat / Bürgermeister und ggf. für Fragen der Kostentragung. Dies wird berücksichtigt und „best practices“ werden bei bereits bestehenden Zusammenschlüssen erfragt (z.B. Bad Waldsee). Die Zuständigkeit des gemeinsamen Ausschusses beschränkt sich auf die Erfüllungsaufgaben und umfasst auch die Feststellung des Mittelbedarfs für die Wahrnehmung dieser Aufgaben. Dies lässt die Zuständigkeit des Gemeinderats der erfüllenden Gemeinde für die Festsetzung der betreffenden Haushaltsplanansätze mit der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung (§ 81 Abs. 2 GemO) unberührt, der Gemeinderat darf sich über die Mittelanforderung des

gemeinsamen Ausschusses nur hinwegsetzen, soweit dadurch nicht eine sinnvolle Erfüllung der Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft im allgemeinen Haushaltsrahmen gefährdet wird.¹⁰

37. Wie wird die Tätigkeit der erfüllenden Gemeinde für die Verwaltungsgemeinschaft im schriftlichen/elektronischen Verkehr gekennzeichnet?

Zur Kennzeichnung der Tätigkeit der erfüllenden Gemeinde für die Verwaltungsgemeinschaft im schriftlichen/elektronischen Verkehr wird nach VwV GemO zu § 59 folgende Bezeichnung empfohlen:

„Gemeinde (Stadt) X

für die vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft mit den Gemeinden Y und Z“

38. Wer hat die Dienstaufsicht inne, wer die Fach-/Rechtsaufsicht?

Da die Pflichtaufgaben der Unteren Verwaltungsbehörde in der Aufbau- und Ablauforganisation der Stadtverwaltung Müllheim aufgehen, nehmen die jeweiligen Linienvorgesetzten diese Aufgabe wahr. Fachaufsicht und Rechtsaufsicht ergeben sich aus den Fachgesetzen.

Rechtliche Auswirkungen hat die Charakterisierung einer Aufgabe als weisungsfreie Aufgabe für die Frage der gemeindlichen Aufsicht. § 118 Abs. 1 GemO beschränkt die Aufsicht über weisungsfreie Aufgaben auf die Rechtsaufsicht (Rn. 321 ff.). Überprüft werden kann nur die Rechtmäßigkeit, nicht aber die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung. Entscheidend ist die Klassifizierung der Aufgabe auch für die Bestimmung der zuständigen Widerspruchsbehörde: Große Kreisstädte und Stadtkreise sind betreffend den weisungsfreien Aufgaben Widerspruchsbehörde nach § 73 Abs. 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 17 AGVwGO, da sie gem. § 119 GemO nicht der Rechtsaufsicht des Landratsamts unterstehen.

Da hinsichtlich der Weisungsaufgaben sowohl das „ob“ als auch das „wie“ der Aufgabenerfüllung gesetzlich bestimmt ist, unterliegen die Gemeinden diesbezüglich der Fachaufsicht (§ 118 Abs. 2 GemO, Rn. 374 ff.). Überprüft werden kann folglich sowohl die Recht- als auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

39. Welche Auswirkungen hat das auf die einzelnen Gemeinderäte und ihre Ausschüsse?

Es wird ein gemeinsamer Ausschuss als Hauptorgan der VVG gebildet, dessen Zuständigkeit und Zusammensetzung aus allen Mitgliedskommunen in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt wird. Da der gemeinsame Ausschuss keine Hauptsatzung erlassen kann, ist für die dauernde Übertragung bestimmter Angelegenheiten – im Rahmen der Erfüllungsaufgaben – durch den gemeinsamen Ausschuss auf den Bürgermeister der erfüllenden Gemeinde abweichend von § 44 Abs. 2 S. 2 GemO eine besondere vom gemeinsamen Ausschuss zu beschließende Satzung der erfüllenden Gemeinde vorgesehen.

Die Zuständigkeiten der beschließenden Ausschüsse der Stadt Müllheim müssen auf Kompatibilität zum gemeinsamen Ausschuss untersucht werden. Das gemeindliche Einvernehmen bei Baugesuchen im Gemeindegebiet der Stadt Müllheim muss z.B. organisatorisch neu geregelt werden, da Anhörungs- und Genehmigungsbehörde dann identisch sind (= Stadtverwaltung Müllheim).

¹⁰ Kunze/Bronner/Katz (2021): Kommentar zur Gemeindeordnung, 4. Auflage, VwV GemO zu § 60, RN 7.

40. Aufwandsentschädigung?

Die Vertreter (Bürgermeister und weitere Vertreter) der übrigen beteiligten Gemeinden im gemeinsamen Ausschuss sind im Dienste der erfüllenden Gemeinde als Träger der Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft ehrenamtlich tätig. Die Aufwandsentschädigung bestimmt sich nach der Satzung über die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit der erfüllenden Gemeinde (Stadt Müllheim). Auf den Bürgermeister der erfüllenden Gemeinde findet weder § 16 Abs. 4 GKZ noch § 13 Abs. 6 S. 2 GKZ i.V.m. § 19 GemO Anwendung, weil die gesetzliche Funktion als Vorsitzender des gemeinsamen Ausschusses ebenso zum Inhalt seines Amtes gehört wie der Vorsitz im Gemeinderat der erfüllenden Gemeinde. Für die weiteren Vertreter der erfüllenden Gemeinde im gemeinsamen Ausschuss gelten die Vorschriften über ihre Entschädigung als Gemeinderäte, da sie ihre Tätigkeit im gemeinsamen Ausschuss als Gemeinderäte ausüben. Im Verhinderungsfall wird der Bürgermeister der erfüllenden Gemeinde als Vorsitzender des gemeinsamen Ausschusses durch seinen allgemeinen Stellvertreter vertreten.¹¹ Gegenüber dem Beigeordneten als allgemeinem Stellvertreter ist ein Weisungsrecht gegeben.

41. Wie steht der Landkreis zur geplanten IKZ?

Das Regierungspräsidium Freiburg als künftig zuständiger Aufsichtsbehörde über eine VVG (ab Ernennung von Müllheim zur Großen Kreisstadt) begleitet den auf der Ebene der Verwaltungsspitzen laufenden Diskussionsprozess inhaltlich und unterstützt die beteiligten Kommunen in der Regelung ihrer künftigen interkommunalen Zusammenarbeit. Gleiches gilt für die derzeit zuständige Rechtsaufsicht beim Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald. Der Leiter des Stabsbereichs Rechnungsprüfung und Kommunalaufsicht beim Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald wurde und wird fortlaufend beteiligt.

¹¹ Kunze/Bronner/Katz (2021): Kommentar zur Gemeindeordnung, 4. Auflage, VwV GemO zu § 60, RN 9.

4. Vorschlag öffentlich-rechtliche Vereinbarung (1. Entwurf)

Entwurf ÖFFENTLICH-RECHTLICHE VEREINBARUNG ÜBER DIE ERFÜLLUNG DER AUFGABEN EINES GEMEINDEVERWALTUNGSVERBANDES (VEREINBARTE VERWALTUNGSGEMEINSCHAFT) auf Basis Mustersatzung Gemeindetag wird im Zuge des politischen und fachlichen Austauschs erarbeitet und nachgereicht.

Für die Gemeinde Auggen,
[Ort, XX.YY.20ZZ]

Für die Gemeinde Badenweiler,
[Ort, XX.YY.20ZZ]

Ulli Waldkirch, Bürgermeister

Vincenz Wissler, Bürgermeister

Für die Stadt Müllheim
[Ort, XX.YY.20ZZ]

Für die Stadt Neuenburg am Rhein
[Ort, XX.YY.20ZZ]

Martin Löffler, Bürgermeister

Joachim Schuster, Bürgermeister

Für die Stadt Sulzburg
[Ort, XX.YY.20ZZ]

Dirk Blens, Bürgermeister

Verfahrensvermerke:

- (1) Der Gemeinderat der Gemeinde Auggen hat der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Erfüllung der Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft) am **XX.YY.20ZZ** zugestimmt.
- (2) Der Gemeinderat der Gemeinde Badenweiler hat der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Erfüllung der Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft) am **XX.YY.20ZZ** zugestimmt.
- (3) Der Gemeinderat der Stadt Müllheim hat der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Erfüllung der Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft) am **XX.YY.20ZZ** zugestimmt.
- (4) Der Gemeinderat der Stadt Neuenburg am Rhein hat der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Erfüllung der Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft) am **XX.YY.20ZZ** zugestimmt.
- (5) Der Gemeinderat der Stadt Sulzburg hat der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Erfüllung der Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft) am **XX.YY.20ZZ** zugestimmt.
- (6) Diese öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Erfüllung der Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft) bedarf nach § 25 Abs. 5 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde.
- (7) Die Vereinbarung ist mit der rechtsaufsichtlichen Genehmigung von allen beteiligten Städten und Gemeinden öffentlich bekanntzumachen. Sie wird am Tag nach der letzten öffentlichen Bekanntmachung, frühestens jedoch am **XX.YY.20ZZ**, rechtswirksam.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (ÖR) Änderung (Ä)	Öffentliche Bekanntmachung	Genehmigung LRA Breisgau-Hochschwarzwald (Anzeige nach § X GemO am)	Vorstehende Fassung
vom	am	vom	gilt ab
(ÖR) XX.YY.20ZZ	XX.YY.20ZZ Auggen, Amtsblatt XX.YY.20ZZ Badenweiler, Amtsblatt XX.YY.20ZZ Müllheim, Homepage XX.YY.20ZZ Neuenburg am Rhein, Amtsblatt XX.YY.20ZZ Sulzburg, Amtsblatt	XX.YY.20ZZ (XX.YY.20ZZ)	XX.YY.20ZZ