

Verbandsgemeinden / Ortsgemeinden in Rheinland-Pfalz

Historie

- Trier und Koblenz - preußisch

Ein hauptamtlicher Bürgermeister erledigt mit hauptamtlicher Verwaltung die Amts- und Kassengeschäfte der amtsangehörigen eigenständigen Gemeinden.

- Montabaur

Ehrenamtlich geführte Gemeinden. Ebenso Rheinhessen – beides hessische Tradition.

- Pfalz

Einnehmereien, die das Geld der von ihnen betreuten Kommunen verwalteten (oldenburgisch oder gemeinschaftliche Bürgermeistereien mit ähnlichen Aufgaben; Westpfalz/bayrisch)

- 16. Juni 1968

Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden, Teil B = Verbandsgemeindeverordnung / Inkrafttreten 01.10.1968.

Ämter in Trier und Koblenz werden Verbandsgemeinden

Die übrigen haben Zeit bis 01.01.1972, sich selbst zu formieren. So entstanden 20 freiwillige Verbandsgemeinden.

Danach Bildung durch Gesetz / landeseinheitliche Regelung erfolgt durch § 67 Gemeindeordnung im Dezember 1973

Formale Voraussetzungen:

Verbandsgemeinde soll mehr als 7.500 Einwohner haben.

Inhaltliche Voraussetzungen:

Die Verbandsgemeinden übernehmen die Aufgaben, die

- a) die Leistungs- und Verwaltungskraft der Ortsgemeinden übersteigen, oder
- b) deren gemeinsame Erfüllung im öffentlichen Interesse geboten ist.

Wichtig: Die in Artikel 28 festgelegte Selbstverwaltungsgarantie und die „grundsätzliche Allzuständigkeit der Ortsgemeinden bleibt unangetastet“.

Mit dem ersten Gesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.9.2010 (Grundsätze-Gesetz) erfolgt ein erneuter Eintritt in die Reform. Es gibt eine Freiwilligkeitsphase bis 30.07.2012.
Neue Kriterien:

Verbandsfreie Gemeinden bis 10.000 Einwohner

Verbandsgemeinden bis 12.000 Einwohner

müssen fusionieren.

Ausnahmen:

- Finanz- und Wirtschaftskraft für die nächsten 10-20 Jahre ausreichend
- Fläche von mehr als 105 km²
- weniger als 15 Gemeinden
- grenznahe Lage, z.B. Frankreich, Belgien, Luxemburg, andere Bundesländer
- Topografie
- Religiöse Besonderheiten

Betroffen waren: 66 Verbandsgemeinden, 8 verbandsfreie Gemeinden.

Zwischenzeitlich sind freiwillig oder gesetzlich fusioniert:

25 Verbandsgemeinden
6 verbandsfreie Gemeinden

Die restlichen 41 Verbandsgemeinden und 2 verbandsfreien Gemeinden werden nach Aussage der Landesregierung bis 2019 fusioniert.

Rechtsgrundlagen der Verbandsgemeinde

§ 64 Abs.1 S.1 Gemeindeordnung Definition der Verbandsgemeinde

Verbandsgemeinden sind aus Gründen des Gemeinwohls gebildete Gebietskörperschaften, die aus benachbarten Gemeinden des gleichen Landkreises bestehen.

Wichtig

- Räumliche Abgrenzung
- Gemeinwohlerfordernis
und besonders
- Rechtsnatur der Gebietskörperschaft als Gemeindeverband

Daraus folgt:

Die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs.2 S.2 GG für die Verbandsgemeinde erfolgt im Rahmen des gesetzlichen Aufgabenbereichs.

§ 64 Abs.1 S.2 Gemeindeordnung Funktionsteilung zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde

Verbandsgemeinde und Ortsgemeinden haben zusammen die Aufgaben, die zum Aufgabenbereich einer verbandsfreien, kreisangehörigen Gemeinde gehören.

Sie nehmen damit die Aufgaben der „örtlichen Gemeinschaft“, jedoch nur im Rahmen der folgenden Bestimmungen wahr. Damit wird klar:

- a) Die Allzuständigkeit (Art. 28 Abs.2 GG) verbleibt bei den Ortsgemeinden.
- b) Die Verbandsgemeinde ist ein Sonderfall der verbandsfreien Gemeinde.
Eigentlich war geplant, verbandsfreie Gemeinden zu schaffen. Der Umweg über die Verbandsgemeinde hat sich aber in den letzten 30 Jahren bewährt und ist geblieben. In der Konsequenz – und das erlaube ich mir als Bewertung – sind die Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden die billigste Verwaltungs- und Kommunalstruktur in Deutschland (*Untersuchung Prof. Dr. Johannes Dietlein „Verbandsgemeinden und ihre Struktur“, 2003*).
- c) Die Verbandsgemeinden übernehmen nur die ihnen ausdrücklich übertragenen Aufgaben (in Rheinland-Pfalz geregelt im Wesentlichen in den §§ 67, 68 GemO).

Ich verzichte hier auf die Darlegung von Sonderregelungen von Aufgaben der Verbandsgemeinde in § 64 und die Gebietsfragen des § 65 GemO.

I. Eigene Aufgaben der Verbandsgemeinde nach § 67 Gemeindeordnung

Zu unterscheiden ist zwischen geborenen und gekorenen Aufgaben

A) Geborene Aufgaben (§ 67 Abs. 1 und 2 GemO)

Dazu gehören:

1. Schulträgerschaft

- Grundschulen (§ 76 Abs.1 S.1 Nr.1 des Schulgesetzes)
- auch Realschulen Plus
- und Förderschulen Lernen

Ortsgemeinden können Grundschulen behalten, wenn der Schulbezirk gleich Ortsbezirk ist (aber: Sonderumlage).

2. Brandschutz und technische Hilfen (Brandschutz- und Katastrophenschutzgesetz)

Ziel: Größere Stützpunkte ohne Verlust der örtlichen Einheiten

3. Zentrale Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen (Sportfördergesetz)

Einrichtungen für die Mehrheit der Ortsgemeinden (z.B. Hallen, Freibad, Sporthallen oder Kampfsportbahnen)

4. Übergeordnete Sozialeinrichtungen

Alten-/Pflegeheime, Jugendheime, Unterbringung von Obdachlosen, Asylwohnheime

Achtung:

Kindertagesstätten sind in Rheinland-Pfalz Sache der Ortsgemeinden, können aber der Verbandsgemeinde übertragen werden.

5. Wasserversorgung (§ 46 Abs.1 S.1 Landeswassergesetz)

6. Abwasserbeseitigung (§ 52 Abs.1 Landeswassergesetz)

7. Gewässer III. Ordnung (fließende Gewässer; § 63 Abs.1 und § 71 Abs.1 Landeswassergesetz)

- Keine stehenden oder künstlich fließenden Gewässer (Ortsgemeinden)

8. Flächennutzungsplan (§ 67 Abs.2 GemO in Verbindung mit § 203 Abs.2 Baugesetzbuch)

- Träger der Bauleitplanung bleiben die Ortsgemeinden und damit auch Träger der eigentlichen Planungshoheit

- Die Zustimmung

Für die Ortsgemeinden gilt zur Beschlusslage der Flächennutzungsplanung eine Zustimmungsfiktion.

Mehr als die Hälfte der Ortsgemeinden mit mehr als 2/3 der Einwohner.
2/3 der Mitglieder des Verbandsgemeinderates.

B) Gekorene Selbstverwaltungsaufgaben (§ 67 Abs.3 / 4 oder Abs.5)

Hierbei ist zu unterscheiden:

a) Die Verbandsgemeinde zieht die Aufgaben an sich (Kompetenz / Kompetenz der Absätze 3 oder 4).

Dazu ist erforderlich:

- ein überörtliches Interesse (Abs. 3, z.B. Fremdenverkehr oder Wirtschaftsförderung) oder
- die Notwendigkeit einer gemeinsamen Erfüllung im dringenden öffentlichen Interesse (z.B. Erzeugung erneuerbarer Energie, Abs. 4)

- b) Die Ortsgemeinden übertragen einzelne Aufgaben der Verbandsgemeinde zur eigenständigen Wahrnehmung (Abs. 5). Hier kann jede Aufgabe einer Ortsgemeinde auf die Verbandsgemeinde übertragen werden. Der Verbandsgemeinderat muss jedoch zustimmen.
 - c) Auch Rückübertragung (strenge Voraussetzungen) von Aufgaben der Verbandsgemeinde auf die Ortsgemeinde ist möglich.
- C) Die Verbandsgemeinde hat auch eine Unterstützungs- und Ausgleichsfunktion bei mangelnder Leistungsfähigkeit oder starker Finanzschwäche einer oder mehrerer Ortsgemeinden

II. Wahrnehmung der Verwaltungskompetenz der Ortsgemeinden durch die Verbandsgemeinde

1. Offene Organleihe

Die Verbandsgemeinde handelt im Namen und im Auftrag der Ortsgemeinde – auch nach außen. Das Handeln der Verbandsgemeinde wird der Ortsgemeinde zugerechnet.

2. Grundsätzlich steht der Ortsgemeinde kein Personal zu, sondern nur der Verbandsgemeinde.

Ausnahmen:

Schreibkraft für den Ortsbürgermeister bei größeren Gemeinden

Personal bei gemeindlichen Einrichtungen, Betrieben und Stiftungen (§ 68 Abs.5 S.1 GemO).

3. Die Verbandsgemeinde ist an Entscheidungen der Ortsgemeinde beim „Ob“ gebunden. Das „Wie“ ist durch das Organisationsermessen der Verbandsgemeinde und ihres Bürgermeisters beschränkt.

4. Verwaltungsgeschäfte der Verbandsgemeinde sind nicht definiert, aber positiv oder negativ abgegrenzt (§ 68 Abs.1 S.2 und 3 GemO). So vertritt z.B. die Verbandsgemeindeverwaltung die Ortsgemeinde in gerichtlichen Verfahren (gesetzliche Prozessvertretung).

5. Die Verbandsgemeinde ist Straßenbaubehörde für die Ortsgemeinden. Planung: Auch über Dritte. Bau, Unterhaltung und Überwachung der Verkehrssicherheit von Straßen und Wirtschaftswegen obliegt ihr damit.

6. Die Verbandsgemeinde führt die Kassengeschäfte der Ortsgemeinden (Grundsatz der Einheitskasse, § 68 Abs.4 GemO).
Dazu gehört auch die Aufnahme von (Liquiditäts-)Krediten.

7. Die Verbandsgemeinde führt kostenlos (§ 68 Abs.1 GemO) die Geschäfte der gemeindlichen Betriebe, Einrichtungen, Stiftungen und Zweckverbände, es sei denn, es gibt hierfür eine eigene Verwaltung.

8. Die Verbandsgemeinde führt Planungsleistungen für die Ortsgemeinde aus. Diese sind zu vergüten, wenn die Ortsgemeinde die Verbandsgemeinde bei beitragsfähigen Investitionsmaßnahmen mit der gesamten Abwicklung der Planungs-, Bauleitungs- und sonstigen Bauleistungen beauftragt.

9. Die Aufgabenwahrnehmung der Verbandsgemeinde für den Staat im Rahmen der Auftragverwaltung erfolgt nach § 64 Abs.2 in Verbindung mit § 2 Abs.2 der Gemeindeordnung.

10. Das Zusammenwirken von Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden ist vielfältig. (Hier §§ 69/70 GemO)
Hier die Wichtigsten:
 - Teilnahme an Sitzungen der Ortsgemeinden (§ 69 Abs.1 GemO)
 - Abstimmung von Zeitpunkt und Tagesordnung der Ortsgemeinderatssitzungen mit dem Bürgermeister der Verbandsgemeinde (§ 69 Abs.3 GemO).

 - Bürgermeister und Beauftragter unterliegen nicht der Ordnungsbefugnis des Ortsbürgermeisters oder des Gemeinderates (§ 38 GemO).

 - Aussetzung von rechtswidrigen Beschlüssen durch den Bürgermeister der Verbandsgemeinde (§ 42 GemO) ist erforderlich. Bei Nichtausübung entsteht Haftungsanspruch der Ortsgemeinde.

 - Ortsbürgermeister haben ein Recht auf Teilnahme an Sitzungen des Verbandsgemeinderates mit beratender Stimme - ebenso bei Ausschüssen der Verbandsgemeinde. Es besteht eine Pflicht zur Einladung der Ortsbürgermeister bei diesen Gremiensitzungen ebenso wie die des Bürgermeisters bei Ortsgemeinderatssitzungen.

 - Regelmäßige Ortsbürgermeisterbesprechungen mit dem Bürgermeister der Verbandsgemeinde (§ 69 Abs.4 GemO).

- Alle Beschlüsse der Ortsgemeinden müssen der Verbandsgemeinde vorgelegt werden.
- Die Verbandsgemeinde ist zur Beratung und Unterstützung der Ortsgemeinden verpflichtet.
- Vor wichtigen Entscheidungen des Verbandsgemeinderates sollen die Ortsgemeinden angehört werden.

Dazu gehört:

Der Bürgermeister der Verbandsgemeinde kann zugleich Ortsbürgermeister seines Wohnortes sein (unechte Personalunion).

III. Finanzen der Verbandsgemeinde

1. Die finanzielle Ausstattung der Verbandsgemeinden erfolgt durch Umlagen, sofern die sonstigen Finanzmittel den Mittelbedarf der Verbandsgemeinde nicht decken (§ 72 GemO).
2. Die Finanzmittel dürfen nur zur Erfüllung der der Verbandsgemeinde übertragenen Aufgaben verwendet werden.
3. Die Berechnung der Umlagen erfolgt nach Hundertsätzen der auf die Ortsgemeinden entfallenden Umlagegrundlagen. Das sind:
 - Die Schlüsselzuweisungen A (§ 28 LFAG)
 - Die an die Ortsgemeinden weiterzuleitenden Schlüsselzuweisungen B2 (§ 11 Abs.2 LFAG)
 - sowie
 - Die Steuermesskraftzahl nach § 13 LFAG

Die Umlagesätze müssen für alle Ortsgemeinden gleich in der Haushaltssatzung des jeweiligen Jahres festgelegt werden.

Ein Splitting, also die unterschiedliche Festsetzung der Umlagesätze für die einzelnen Umlagegrundlagen und bei der Steuermesskraftzahl für die einzelnen Steuerkraftzahlen ist möglich.

4. Sonderumlagen dürfen nur dann erhoben werden, wenn eine von der Verbandsgemeinde wahrgenommene Aufgabe den Ortsgemeinden in unterschiedlichem Umfang Vorteile bringt. In Rheinland-Pfalz gängiges Beispiel: Die Schulträgerschaft der Grundschulen besteht teilweise bei der Verbandsgemeinde, teilweise bei den Ortsgemeinden.

Zum Schluss

Eine Verbandsgemeinde kann, wenn alle Ortsgemeinden zustimmen und die Verbandsgemeinde dies beschließt und Gründe des Gemeinwohles dem nicht entgegenstehen, durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zu einer verbandsfreien Gemeinde vereinigt werden.

Mit Hilfe einer Rechtsverordnung hat der Innenminister die Möglichkeit, diesen Zusammenschluss auch dann zu ermöglichen, wenn einzelne Gemeinden dagegen sind, die überwiegende Mehrheit der Einwohner aber diesen Zusammenschluss befürwortet.