



Städte, Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden

Das rheinland-pfälzische Kommunalsystem im Überblick



Von Hubert Stubenrauch

Herausgeberin Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz



Landeszentrale
Politische Bildung
Rheinland-Pfalz

Impressum:

Herausgeberin:

Landeszentrale für politische Bildung RLP
Am Kronberger Hof 6
55116 Mainz
www.politische-bildung-rlp.de



Verantwortlich:

Bernhard Kukatzki

Autor:

Hubert Stubenrauch

Redaktion:

Marianne Rohde, Karl Sander

Karten:

Landesamt für Vermessung und Geobasisdateninformation
Rheinland-Pfalz, Stand: März 2019
www.lvermgeo.rlp.de

Gesamtherstellung:

Wolf-Ingelheim
55218 Ingelheim

aktualisierte Auflage
Mainz 2019

ISBN 978-3-89289-022-5

Städte, Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden

Das rheinland-pfälzische Kommunalsystem im Überblick

Von
Hubert Stubenrauch

1. Einleitung: Entwicklung des Kommunalrechts und der Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz nach dem Zweiten Weltkrieg

1.1. Entwicklung des Kommunalrechts

Das Bundesland Rheinland-Pfalz ist eine Neugründung. Seine Entstehung verdankt es der Verordnung Nr. 57 der französischen Militärregierung vom 30. August 1946, mit der in der französischen Besatzungszone ein Land geschaffen wurde, das die Pfalz und die damaligen Regierungsbezirke Trier, Koblenz, Mainz und Montabaur umfasst.

Bis zur einheitlichen Deutschen Gemeindeordnung (DGO) von 1935 bestanden im Gebiet des heutigen Bundeslandes die fünf Rechtsgebiete Rheinland, Hessen-Nassau, Volksstaat Hessen, Pfalz (bayerisches Recht) und Birkenfeld (oldenburgisches Recht). In den vier größten galten vor der DGO

- in den ehemaligen preußischen Regierungsbezirken Koblenz und Trier die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23.07.1845/15.05.1856 (GS. S. 435), die rheinische Städteordnung vom 15.05.1856 (GS. S. 406) und die Amtsordnung vom 13.07.1935 (MBliV S. 893),
- im ehemaligen Regierungsbezirk Montabaur die Landgemeindefassung vom 04.08.1897 (GS. S. 301) und die hessen-nassauische Städteordnung vom gleichen Tage (GS. S. 254),
- im ehemaligen Regierungsbezirk Rheinhessen die hessische Gemeindeordnung vom 10.07.1931 (RegBl. S. 115) und
- im ehemaligen Regierungsbezirk Pfalz die bayerische Gemeindeordnung vom 27.10.1927 (GVBl. S. 293).

Das System dieser Gesetze war in allen diesen Rechtsgebieten das der Bürgermeisterfassung bzw. der mit ihr nahe verwandten süddeutschen Ratsfassung.

Ein einheitliches demokratisches Gemeinderecht für das Land Rheinland-Pfalz wurde durch die Gemeindeordnung (GemO) als Teil A des Selbstverwaltungsgesetzes für Rheinland-Pfalz vom 27.09.1948 (GVBl. S. 335) geschaffen.

Gemäß Art. 49 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.05.1947 sind die Gemeinden in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung (kommunales Selbstverwaltungsrecht). Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden. Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung. Gemeinden und Gemeindeverbände bezeichnet man auch als kommunale Gebietskörperschaften. Ergänzend zu diesen Grundaussagen konkretisiert und erweitert Art. 50 der Verfassung für Rheinland-Pfalz die in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Vorgaben.

1.2. Entwicklung der Kommunalstrukturen

Die kommunale Selbstverwaltung in Rheinland-Pfalz wies trotz des seit 1948 einheitlichen Kommunalverfassungsrechts mehrere regionale Besonderheiten auf:

- In der **Pfalz** waren die gemeindlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungsgeschäfte Sache der bis 1957 staatlichen, danach vom Pfälzischen Gemeindekassenverband getragenen Einnehmereien. Es gab auch dort für alle Landgemeinden hauptamtliche „Gemeindesekretäre“ (Beamte des mittleren oder gehobenen Dienstes); die kleineren Gemeinden vor allem der Nord- und Westpfalz waren dabei zu gemeinschaftlichen Bürgermeistereien mit einem gemeinsamen ehrenamtlichen Bürgermeister, aber einem hauptamtlich besetzten Büro zusammengefasst.

- Dagegen galt in den **Bezirken Koblenz und Trier** die rheinische Amtsverfassung, bei der ein hauptamtlicher Amtsbürgermeister mit hauptamtlicher Verwaltung die gesamten Büro- und Kassengeschäfte und alle Auftragsangelegenheiten (Standesamt, Ortpolizeibehörde u.a.) für die amtsangehörigen Gemeinden ausführte.
- Rein ehrenamtlich war die Verwaltung in den Landgemeinden der **ehemaligen Regierungsbezirke Montabaur und Mainz** (Rhein-hessen).

Die kommunale Landschaft in Rheinland-Pfalz ist seit jeher von einer Vielzahl kleiner Gemeinden unter 1.000 Einwohnern gekennzeichnet. Diese sind weder nach Einwohnerzahl noch nach Finanzkraft in der Lage, die modernen öffentlichen Leistungen zu erbringen und Einrichtungen zu finanzieren, wie sie der gewachsene Wohlstand, der Strukturwandel in der Landwirtschaft und die Industrialisierung notwendig und die Massenmotorisierung und Technisierung möglich machen. Um dieser Situation Rechnung zu tragen, wurde durch insgesamt 18 Landesgesetze zur Verwaltungsvereinfachung, deren erstes am 28.06.1966 und deren letztes am 12.11.1974 verkündet wurde, ein gewaltiges Reformvorhaben umgesetzt. Das zweite Gesetz verminderte die (damaligen) Regierungsbezirke von fünf auf drei, das elfte Gesetz brachte Aufgabenübertragungen, sechs Gesetze führten vor allem zu Eingemeindungen in Städte, drei Gesetze brachten die Neugliederung der Landkreise und drei die Bildung der Verbandsgemeinden. Das Hauptstück der Verwaltungsreform war die landeseinheitliche Bildung von Verbandsgemeinden.

Bis heute erhalten hat sich der Bezirksverband Pfalz, der für das Gebiet des ehemaligen Regierungsbezirks Pfalz einen Kommunalverband höherer Ordnung darstellt. Seine Gründung beruht auf napoleonischem (1800) und bayerischem (1816) Recht; verankert ist er in Art. 78 Abs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz und in der Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz. Er ist vor allem eine Trägerorganisation für Ein-

richtungen (z. B. Pfalztheater, Pfalzgalerie, Pfalzbibliothek, Pfalzakademie, Meisterschule für Handwerker, Pfalzinstitut für Hörsprachbehinderte, Pfalzlinik für Psychiatrie und Neurologie, Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt). In den übrigen Landesteilen werden derartige Aufgaben überwiegend vom Land wahrgenommen.

2. Kommunalstruktur in Rheinland-Pfalz

2.1 Einwohner und Fläche

Das Land hat nach dem Stand vom 31.12.2017 4.073.679 Einwohnerinnen und Einwohner (EW), die auf einer Fläche von 19.852 km² leben. Die Bevölkerungsdichte beträgt damit 205 EW/km². Rund 1 Million davon wohnen in den zwölf kreisfreien Städten des Landes und rund 3 Millionen in den 24 Landkreisen.

	Anzahl	Bevölkerung am 31.12.2017	Kleinste Gebiets-einheit ¹	größte Gebiets-einheit ¹	Durchschnittliche Größe ¹
Orts-gemeinden	2.262	2.408.107	10	18.298	1.065
Verbands-gemeinden	143	2.408.107	6.656	41.530	16.840
Verbandsfreie Gemeinden					
zusammen	30	601.448	8.256	64.661	20.048
große kreis-angehörige Städte	8	260.691	17.939	64.661	32.586
sonstige verbandsfreie Gemeinden	22	340.757	8.256	28.048	15.489
Kreisfreie Städte	12	1.064.124	34.270	215.110	88.677
Landkreise	24	3.009.555	60.705	213.554	125.398

Kreisfreie Städte

Der Landesgesetzgeber fordert – anders als in anderen Bundesländern – für den Status als kreisfreie Stadt keine bestimmte Mindesteinzwohnerzahl. Insbesondere ist nicht erforderlich, dass es sich bei der Stadt um eine Großstadt (mindestens 100.000 EW) handelt. Historisch bedingt gibt es in Rheinland-Pfalz **12 kreisfreie Städte**, von denen die meisten in der Pfalz liegen. Dort befindet sich mit Zweibrücken auch die kleinste kreisfreie Stadt Deutschlands.

Dass die rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte verhältnismäßig klein sind, ergibt sich aus folgender Übersicht (Stand zum 31.12.2017):

<i>Kreisfreie Stadt</i>	<i>Einwohner</i>
Mainz	215.110
Ludwigshafen am Rhein	168.497
Koblenz	113.844
Trier	110.013
Kaiserslautern	99.684
Worms	83 081
Neustadt an der Weinstr.	53.353
Speyer	50.931
Frankenthal (Pfalz)	48.417
Landau in der Pfalz	46.292
Pirmasens	40.632
Zweibrücken	34.270

Landkreise

Auch die Landkreise sind sowohl nach ihrer Einwohnerzahl als auch hinsichtlich ihrer Fläche im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ klein (nachfolgende Angaben nach dem Stand vom 31.12.2017)

<i>Landkreis</i>	<i>Einwohner</i>	<i>Fläche in km²</i>	<i>Bevölkerungs- dichte (EW/km²)</i>
Mayen-Koblenz	213.554	817,7	261
Mainz-Bingen	209.785	605,4	347
Westerwaldkreis	201.039	989,0	203
Neuwied	181.655	627,1	290
Bad Kreuznach	157.549	863,9	182
Rhein-Pfalz-Kreis	153.629	305,0	504
Trier-Saarburg	148.532	1.102,2	135
Bad Dürkheim	132.739	594,6	223
Altenkirchen	128.791	642,4	200
Ahrweiler	128.914	787,0	164
Alzey-Worms	128.519	588,1	219
Germersheim	128.477	463,3	277
Rhein-Lahn-Kreis	122.381	782,2	156
Bernkastel-Wittlich	112.134	1167,9	96
Südliche Weinstraße	110.622	639,9	173
Kaiserslautern	105.649	640,0	165
Rhein-Hunsrück-Kreis	102.938	991,1	104
Südwestpfalz	95.474	953,5	100
Eifelkreis Bitburg-Prüm	98.213	1.626,9	60
Birkenfeld	80.728	776,8	104
Donnersbergkreis	75.102	645,4	116
Kusel	70.764	573,6	123
Cochem-Zell	61.662	692,4	89
Vulkaneifel	60.705	911,6	67

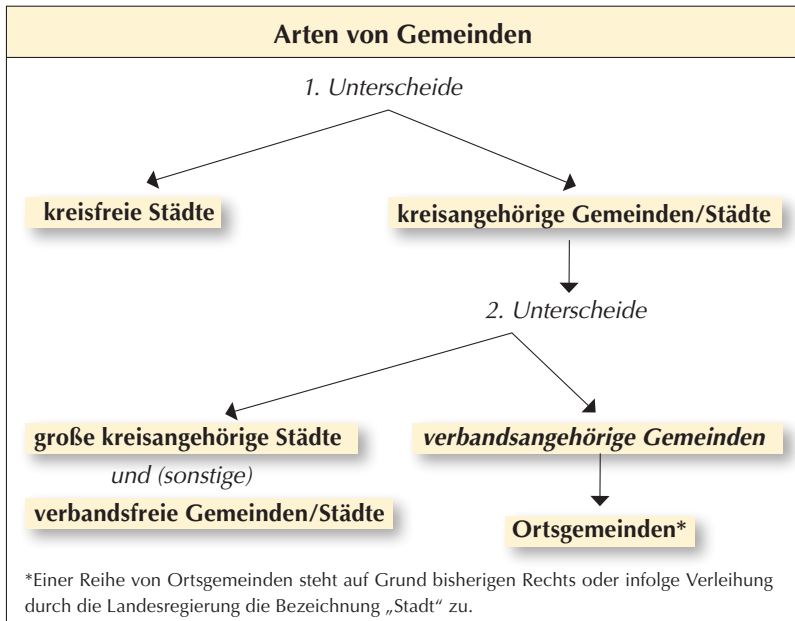
2.2 Kommunale Ebenen in Rheinland-Pfalz

Die kommunalen Ebenen in Rheinland-Pfalz – ohne Berücksichtigung des Bezirksverbands Pfalz – gliedern sich wie folgt:

Kreisebene	24 Landkreise		12
Gemeindeebene	139 Verbandsgemeinden 2.262 Ortsgemeinden	22 verbandsfreie Städte/ Gemeinden und 8 große kreisangehörige Städte	kreisfreie Städte

Stand: 01.01.2019

Der Status der Gemeinden und damit vor allem ihre Aufgaben hängen davon ab, ob sie kreisfrei oder kreisangehörig, und bei den kreisangehörigen Gemeinden, ob sie verbandsfrei oder verbandsangehörig sind.



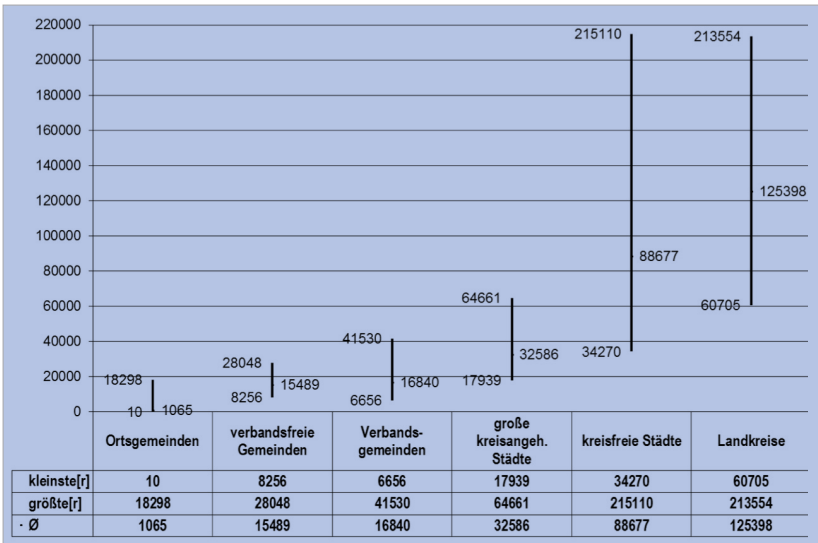
2.3 Gebietsoptimierungen im Rahmen einer Kommunal- und Verwaltungsreform

Wie das nachfolgende Schaubild verdeutlicht, weisen die Gebietskörperschaftsgruppen hinsichtlich ihrer Größe nur bedingt ein Stufenverhältnis auf. Wenig überzeugend ist z.B., dass

- die größte Ortsgemeinde (Stadt Konz) mehr als zweieinhalbmal so viele Einwohner hat wie die kleinste Verbandsgemeinde (Alsenz-Obermoschel),
- die Stadt Neuwied als große kreisangehörige Stadt fast doppelt so viele Einwohner hat wie die kleinste kreisfreie Stadt (Zweibrücken) und auch deutlich mehr Einwohner als der kleinste Landkreis (Vulkaneifel).

Denn grundsätzlich muss gelten: Eine Ortsgemeinde ist kleiner als eine Verbandsgemeinde/verbandsfreie Gemeinde, diese wiederum ist kleiner als eine große kreisangehörige Stadt, welche aber kleiner ist als eine kreisfreie Stadt bzw. ein Landkreis.

Größenverhältnisse der Gebietskörperschaftsgruppen-Gebietsstand und Einwohnerzahlen nach dem Stand vom 31. Dezember 2017



Die demografische Entwicklung wird in Rheinland-Pfalz nach der mittleren Variante der vom Statistischen Landesamt durchgeführten Modellrechnungen dazu führen, dass die Bevölkerungszahl von derzeit rund 4 Millionen im Jahr 2060 auf 3,37 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner absinken wird. Gleichzeitig wird die Zahl älterer Menschen deutlich zu- und die Zahl junger Menschen gravierend abnehmen.

Diese Entwicklung wird sich auf die Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften negativ auswirken. Da sich überdies in den letzten Jahren die Finanzsituation der rheinland-pfälzischen Kommunen insgesamt verschlechtert hat und seit der letzten großen Gebietsreform (s. o. 1.2) sich auch deren Aufgaben und die technologischen

Voraussetzungen für ihre Erfüllung deutlich verändert haben, ist eine erneute kommunale Gebietsreform notwendig.

Nach dem vom Landtag im Jahr 2010 beschlossenen Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (GVBl. S. 272) werden in einem ersten Schritt die Gebietszuschnitte von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden durch Zusammenlegungen verändert. Eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft haben nach den Vorgaben dieses Gesetzes in der Regel Verbandsgemeinden mit mindestens 12.000 und verbandsfreie Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern. Auf dieser Grundlage hat der Landtag seit 2009 Gesetze beschlossen, mit denen die Zahl der Verbandsgemeinden von 163 auf 139 und der verbandsfreien Gemeinden von 29 auf 22 reduziert wurde. In der Mehrzahl dieser Fälle handelt es sich um freiwillige Zusammenschlüsse. Bis zum Jahr 2019 soll die Gebietsreform auf der Ebene der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden abgeschlossen sein. Parallel hierzu sollen die Strukturen der Landkreise (derzeit 24) und der kreisfreien Städte (derzeit 12) überprüft und optimiert werden.

2.4 Aufgaben der kommunalen Ebenen

2.4.1 Aufgabenstruktur

Nach der naturrechtlichen Auffassung des 19. Jahrhunderts wird unterschieden zwischen

- Selbstverwaltungsangelegenheiten und
- Auftragsangelegenheiten.

Diese Unterscheidung gilt für das rheinland-pfälzische Landesrecht nach wie vor.

Bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten unterscheidet man zwischen freiwilligen und pflichtigen (= gesetzlich vorgegebenen) Selbstverwaltungsaufgaben. Beide zusammen bilden den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Auftragsangelegenheiten sind die vom Staat übertragenen administrativen Aufgaben.

2.4.2 Aufgaben der kreisfreien Städte

Die kreisfreien Städte nehmen für ihr Gebiet neben den Aufgaben der Gemeinde grundsätzlich auch alle den Landkreisen übertragenen Aufgaben wahr (Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten). Damit bündeln sich in den kreisfreien Städten alle kommunalen Aufgaben in einer einzigen Gebietskörperschaft, wohingegen sie im Kreisbereich auf die dortigen Ebenen der Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise aufgeteilt sind. Die Zuständigkeit für die Auftragsangelegenheiten liegt beim Oberbürgermeister, der – was die inhaltliche Erledigung der Aufgaben betrifft – insoweit dem unbeschränkten Weisungsrecht der zuständigen Fachaufsichtsbehörden des Landes untersteht.

2.4.3 Aufgaben der großen kreisangehörigen Städte

Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern können durch Gesetz oder auf ihren Antrag durch Rechtsverordnung der Landesregierung zu großen kreisangehörigen Städten erklärt werden.

In Rheinland-Pfalz gibt es derzeit acht große kreisangehörige Städte, von denen zwei sogar größer sind als kleine kreisfreie Städte in der Pfalz. Auf der anderen Seite gibt es auch zwei große kreisangehörige Städte, die deutlich noch weniger als 25.000 Einwohner haben und denen dieser Status in den 1970er Jahren im Zuge der Gebietsreform zuerkannt worden ist.

Große kreisangehörige Städte Einwohner (31.12.2017)

Neuwied	64.689
Bad Kreuznach	50.034
Andernach	28.373
Idar-Oberstein	29.679
Bingen am Rhein	25.435
Ingelheim am Rhein	24.998
Mayen	19.000
Lahnstein	18.068

Die großen kreisangehörigen Städte nehmen eine Stellung zwischen den kreisfreien Städten und den verbandsfreien Gemeinden ein: Sie sind verbandsfreie Städte, denen einige Aufgaben der Landkreise (überwiegend Auftragsangelegenheiten, z. B. Bauaufsicht) übertragen sind. Ihr Bürgermeister führt – wie in kreisfreien Städten – die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister.

2.4.4 Aufgaben der verbandsfreien Gemeinden und Städte

Die verbandsfreie Gemeinde ist nach der rheinland-pfälzischen Kommunalverfassung der **Grundtypus der Gemeinde**, auch wenn zurzeit nur 22 Städte und Gemeinden diesen Status aufweisen. Verbandsfreie Gemeinden sind **kreisangehörig** und erfüllen **alle Aufgaben der Gemeindeebene** (Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten). Sie besitzen damit nicht die Zuständigkeiten, die die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte zusätzlich wahrzunehmen haben. Verbandsfreie Gemeinden verfügen – wie kreisfreie und große kreisangehörige Städte – über eine hauptamtliche Verwaltung.

2.4.5 Aufgaben der verbandsangehörigen Gemeinden (Ortsgemeinden)

Die weitaus überwiegende Zahl der rheinland-pfälzischen Gemeinden (2.262) ist verbandsangehörig: Diese Gemeinden, die die Bezeichnung „Ortsgemeinden“ führen (wobei auch für Ortsgemeinden die Bezeichnung „Stadt“ möglich ist), gehören nicht nur einem Landkreis, sondern auch einer der insgesamt 139 hauptamtlich verwalteten Verbandsgemeinden an. Die Verbandsgemeinden selbst sind keine Gemeinden, sondern im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und des Art. 49 Abs. 2 der Landesverfassung Gemeindeverbände.

Die Ortsgemeinden, von denen die weitaus überwiegende Zahl (zum 31.12.2017: 1.617) weniger als 1.000 Einwohner hat (davon 653 sogar weniger als 300 Einwohner), weisen gegenüber den verbandsfreien Gemeinden im Wesentlichen folgende Besonderheiten auf:

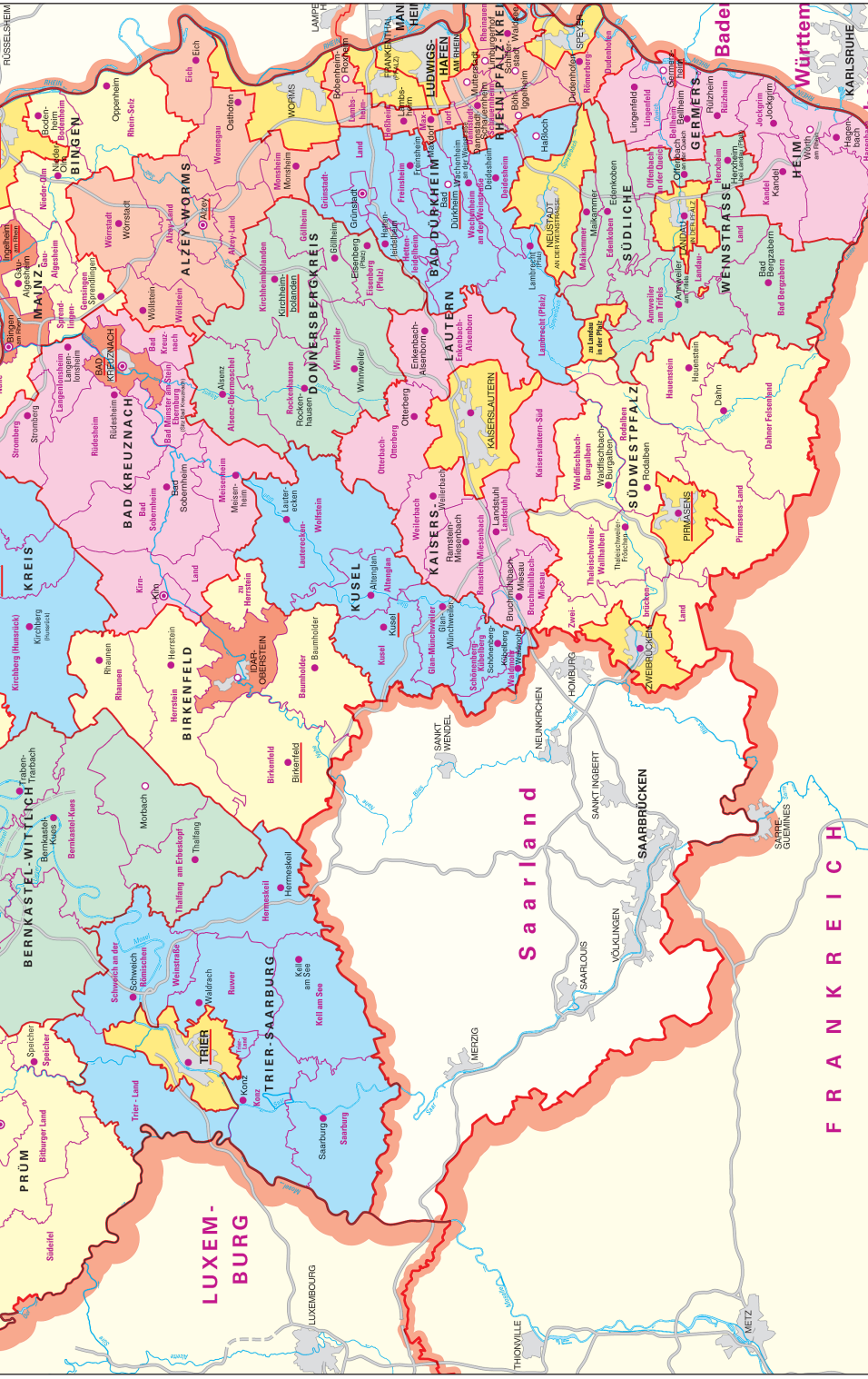
- Sie verfügen – neben dem Ortsgemeinderat (Stadtrat) – über einen ehrenamtlichen Bürgermeister (Orts- bzw. Stadtbürgermeister), haben jedoch kein hauptamtliches Verwaltungspersonal; ihre Verwaltungsgeschäfte werden in ihrem Namen und ihrem Auftrag von der Verbandsgemeindeverwaltung geführt.

- Ein Teil der gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten ist ihnen durch Gesetz entzogen und auf die Verbandsgemeinden übertragen worden (z.B. die Flächennutzungsplanung, der Brandschutz, die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung). Im Übrigen gilt jedoch auch für die Ortsgemeinden der Grundsatz der Allzuständigkeit, insbesondere das Recht, sich aller örtlichen Angelegenheiten anzunehmen, die nicht ausdrücklich anderen Stellen zugewiesen sind. In der Praxis liegen die Schwerpunkte vor allem in der baulichen Entwicklung, der Entscheidung über Herstellung und Ausbau der Ortsstraßen und der Wirtschaftswege, der Dorferneuerung, der Unterhaltung und der Pflege der bestehenden Einrichtungen, der Gestaltung der Gemeinde als Kultur- und Lebensraum sowie dem Erlass des Haushaltsplans und dem Erlass von Abgabensatzungen und Bebauungsplänen.
- Auftragsangelegenheiten nehmen die Ortsgemeinden grundsätzlich nicht wahr. Dies ist Aufgabe der Verbandsgemeindeverwaltung.

2.4.6 Aufgaben der Verbandsgemeinden

Charakteristisch für die Verbandsgemeinden ist, dass sie als Gebietskörperschaften neben und anstelle der Ortsgemeinden gesetzlich zugewiesene Selbstverwaltungsaufgaben der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen. Ferner können die Verbandsgemeinden weitere Selbstverwaltungsaufgaben der Ortsgemeinden übernehmen, soweit bestimmte Voraussetzungen (dringendes öffentliches Interesse, qualifizierte Zustimmung) vorliegen.

Eigene Selbstverwaltungsaufgaben (anstelle der Ortsgemeinden)	Führen der Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden	Auftragsangelegenheiten (Wahrnehmung staatlicher Aufgaben für das Land)
<ul style="list-style-type: none"> • Flächennutzungsplanung • Trägerschaft von Grundschulen • Brandschutz (Feuerwehr) • Zentrale Sport- und Freizeitanlagen • Überörtliche Sozialeinrichtungen • Wasserversorgung • Abwasserbeseitigung • Ausbau und Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung (Bächen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltung der Abgaben • Sonstige Bescheide • Vollstreckung • Kassengeschäfte • Gerichtliche Vertretung • Vorbereitung von Entscheidungen der Ortsgemeinden 	<p><i>Beispiele:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Melderecht • Pässe, Personalausweise • Standesamt • Straßenverkehrsrecht • Gewerberecht • Gaststättenrecht
Nur Rechtsaufsicht des Landes	Bindung an Entscheidungen der Ortsgemeinden	Rechts- und Fachaufsicht des Landes



Landesamt für Vermessung und Geobasisdateninformation Rheinland-Pfalz, Stand: Januar 2016

2.4.7 Aufgaben der Landkreise

Die Landkreise sind Gemeindeverbände im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und des Art. 49 Abs. 2 der Landesverfassung. Im Aufbau des Kommunal-systems sind sie kommunale Gebietskörperschaften und Verwaltungseinheiten oberhalb der Gemeindeebene. Als Behörde des Landkreises nimmt die Kreisverwaltung Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten wahr. Daneben ist die Kreisverwaltung für einen eng umgrenzten Aufgabenbereich (insbesondere Kommunal-aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden) auch staatliche Verwaltungsbehörde des Landes.

Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben kommen als Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise folgende Aufgabenbereiche in Betracht:

- Kommunale Aufgaben, die auf zulässige Weise auf die Landkreise „hochgezont“ wurden und
- überörtliche, kreisgebietsbezogene Aufgaben, die durch die Landkreise eigenverantwortlich sachgerecht erfüllt werden können und die nicht anderen Verwaltungsträgern zur Entscheidung zugewiesen sind. Mit Blick auf die gemeindliche Zuständigkeit können diese Aufgaben originäre Kreisaufgaben (= kreisgebietsbezogene Aufgaben, die den Bestand und die Funktion der Landkreise erst begründen und gewährleisten), Ergänzungsaufgaben (= überörtliche Aufgaben, welche die gemeindliche Aufgabenerfüllung ergänzen) oder Ausgleichsaufgaben (= Aufgaben, die in der Unterstützung gemeindlicher Erledigungskompetenz bestehen) sein.

<i>Staatliche Aufgaben der Kreisverwaltung</i>	<i>Selbstverwaltungsaufgaben des Landkreises</i>
<p><u>Kreisverwaltung als Landesbehörde:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunalaufsicht, Gemeindeprüfung <p><u>Auftragsangelegenheiten, z. B.:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Straßenverkehr, Kfz-Zulassung, Fahrerlaubnisse • Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht • Bauaufsicht • Gewerberecht • Gesundheitsämter, Veterinäraufgaben, Lebensmittelüberwachung • Naturschutz, Landespflege • Denkmalschutz • Waffen-, Jagd- und Fischereirecht 	<p><u>Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung, z. B.:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Abfallwirtschaft • Trägerschaft von Gymnasien, berufsbildenden Schulen und Förderschulen, ggf. von Realschulen Plus • Sozial- und Jugendhilfe • Rettungsdienst • Brand- und Katastrophenschutz • Bau und Unterhaltung von Kreisstraßen <p><u>Freie Selbstverwaltungsaufgaben, z. B.:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kulturförderung, Brauchtum • Musikschulen • überörtliche Wirtschaftsförderung • überörtliche Tourismusförderung • Partnerschaften

3. Rheinische Bürgermeisterverfassung – Süddeutsche Ratsverfassung

3.1 Kommunalverfassungssysteme

Bis zum Ende der 1980er Jahre gab es große Unterschiede in den Kommunalverfassungen der acht westdeutschen Flächenländer. Man unterschied neben der in Rheinland-Pfalz geltenden so genannten Bürgermeisterverfassung die Süddeutsche Ratsverfassung, die Magistratsverfassung und die Norddeutsche Ratsverfassung. Diese Systeme waren teils seit Jahrhunderten historisch gewachsen, teils nach dem Zweiten

Weltkrieg unter dem Einfluss der Besatzungsmächte eingerichtet worden. Das Kommunalrecht wurde im Laufe der Jahre zwar häufig geändert, die Strukturmerkmale der Kommunalverfassungen aber schienen auf ewig fort zu gelten. Es gab zwar auch damals bereits vergleichende Untersuchungen über Vorzüge und Nachteile der unterschiedlichen Kommunalverfassungssysteme. Von einer auch nur annäherungsweise abzusehenden Übereinstimmung der Auffassungen oder gar einer praktischen Annäherung der Gemeindeverfassungen war man jedoch lange weit entfernt. Jedes Bundesland hatte sich an seine Gemeindeverfassung gewöhnt und wollte daran festhalten.

Das änderte sich Ende der 1980er Jahre schlagartig: Was vorher utopisch erschienen war, war plötzlich zum Greifen nahe. Dabei gingen wichtige Impulse auch von den fünf neuen Ländern aus. Die Erfahrungen der Basisgruppen 1989/1990 und die daraus erwachsene hohe Bewertung der Bürgermitwirkung an der Politik strahlten auch auf Westdeutschland aus.

3.2 Süddeutsche Ratsverfassung als Modell

Will man die geänderten Gemeindeverfassungen mit einem Satz charakterisieren, so kann man von einer gewissen Annäherung an die Grundsätze der Süddeutschen Ratsverfassung nach baden-württembergischer Prägung sprechen. Viele ihrer Elemente, wenn auch mit mehr oder weniger großen Abstrichen und Ergänzungen, sind inzwischen auch in Rheinland-Pfalz eingeführt. Nach diesem Vorbild ist die rheinland-pfälzische Kommunalverfassung von **fünf Strukturmerkmalen** geprägt:

- (1) Das zentrale Merkmal ist die **starke Stellung des Bürgermeisters**. In seiner Position bündelt er die drei wichtigsten Führungsfunktionen. Er ist
 - Vorsitzender des Gemeinderats, und zwar grundsätzlich mit Stimmrecht,
 - Chef einer monokratisch strukturierten Verwaltung, in der dem Bürgermeister grundsätzlich das alleinige Entscheidungsrecht in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung zusteht (im Gegensatz zur Magistratsverfassung, wie sie z.B. in Hessen gilt),
 - Repräsentant und gesetzlicher Vertreter der Gemeinde nach außen.
- (2) Der Bürgermeister bereitet die Beschlüsse des Rates vor und führt sie aus. Die Ausführung von Beschlüssen des Rates und seiner Ausschüsse, die er für rechtswidrig hält, muss und kann er aussetzen.
- (3) Der Bürgermeister wird grundsätzlich direkt vom Volk gewählt, nicht wie früher vom Gemeinderat.
- (4) Bei der Wahl der Ratsmitglieder sind die Bürgerinnen und Bürger nicht darauf beschränkt, starre, von den Parteien oder Wählergruppen aufgestellte Listen anzukreuzen (s. u. 4.6).
- (5) Die Bürgerinnen und Bürger können mit einem Bürgerentscheid anstelle des Gemeinderats über eine wichtige Gemeindeangelegenheit entscheiden, wobei ein Bürgerentscheid entweder durch Beschluss des Gemeinderats oder wegen eines von der Bürgerschaft initiierten Bürgerbegehrens durchzuführen ist.

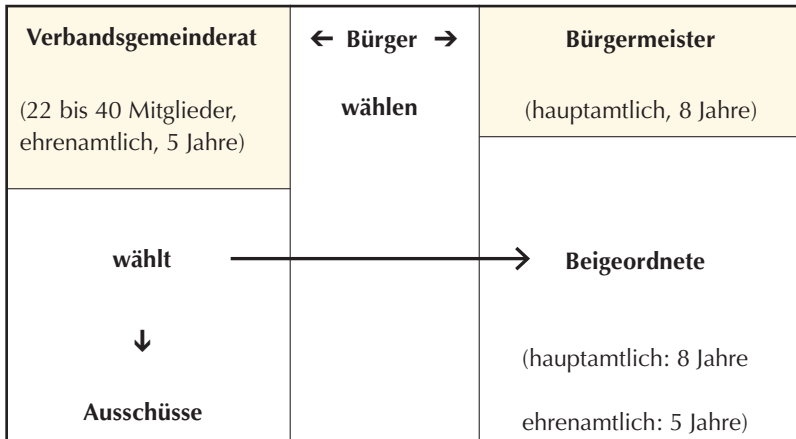
4. Organe

Unter dem juristischen Begriff „Organe“ sind die sich aus der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung ergebenden Träger von Aufgaben zu verstehen, deren Wollen und Handeln unmittelbar der Gemeinde bzw. dem Landkreis als eigenes Wollen und Handeln zugerechnet werden. Die Gemeindeordnung nennt den Gemeinderat und den Bürgermeister, die Landkreisordnung den Kreistag und den Landrat als Organe.

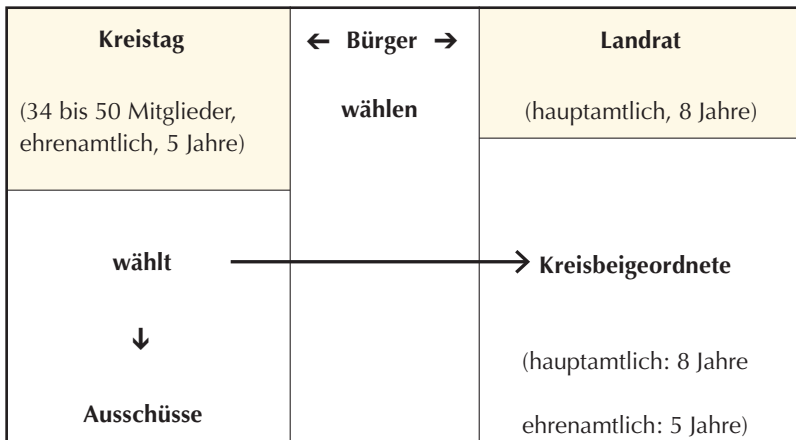
4.1 Organe der Gemeinde / Stadt

Gemeinderat/Stadtrat (6 bis 60 Mitglieder, ehrenamtlich, 5 Jahre)	← Bürger → wählen	Bürgermeister <ul style="list-style-type: none"> • verbandsfreie Gemeinden und kreisfreie Städte: hauptamtlich, 8 Jahre • Ortsgemeinden: ehrenamtlich, 5 Jahre
wählt ↓ Ausschüsse		Beigeordnete (hauptamtlich: 8 Jahre ehrenamtlich: 5 Jahre)

4.2 Organe der Verbandsgemeinde



4.3 Organe des Landkreises



4.4 Zuständigkeiten der Gemeindeorgane

Gemeinderat	Bürgermeister
<ul style="list-style-type: none">• legt Grundsätze für die Verwaltung fest (z.B. Richtlinien für Selbstverwaltungsangelegenheiten)• beschließt über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten, soweit nicht<ul style="list-style-type: none">- er Entscheidungskompetenz auf einen Ausschuss oder auf den Bürgermeister überträgt- der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist• überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse	<p>A. Repräsentant der Gemeinde und Leiter der Verwaltung</p> <p>I. Gesetzliche Aufgaben</p> <ol style="list-style-type: none">1. Vertreter/Repräsentant der Gemeinde2. Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Gemeinderats und seiner Ausschüsse3. Geschäfte der laufenden Verwaltung4. Auftragsangelegenheiten (=staatlich)5. Vorgesetzter der Beschäftigten <p>II. Vom Gemeinderat auf ihn übertragene Aufgaben</p> <p>B. Vorsitzender des Gemeinderats</p>

4.5 Bürgermeister und Beigeordnete

Ob der Bürgermeister hauptamtlich oder ehrenamtlich tätig ist, hängt vom Gemeindetyp ab. Die Beigeordneten werden grundsätzlich ehrenamtlich bestellt; Ausnahmen gelten für größere Kommunen.

Gemeindetyp	Bürgermeister	Beigeordnete Grundsatz: ehrenamtlich	
		Anzahl	max. hauptamtlich
Ortsgemeinden	ehrenamtlich	1 – 3	0
Verbandsgemeinden	hauptamtlich	1 – 3	bis 20.000 EW 0
			ab 20.001 EW 1
Verbandsfreie Gemeinden	hauptamtlich	1 – 3 höhere Zahl möglich: ab 25.001 EW 4	bis 20.000 EW 0
			ab 20.001 EW 1
			ab 25.001 EW 2
Große kreisangehörige und kreisfreie Städte	hauptamtlich	1 – 3 höhere Zahl möglich: ab 25.001 EW 4 ab 40.001 EW 5 ab 80.001 EW 6 ab 120.001 EW 7	bis 15.000 EW 0
			ab 15.001 EW 1
			ab 25.001 EW 2
			ab 40.001 EW 3
			ab 80.001 EW 4
			ab 120.001 EW 5

4.6 Wahl des Gemeinderats / Stadtrats / Verbandsgemeinderats / Kreistags

Das seit 1989 in Rheinland-Pfalz geltende Kommunalwahlrecht gibt den Wählerinnen und Wählern einen relativ großen Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Gemeinderats. Durch die Möglichkeit des Kumulierens und des Panaschierens können sie die von den Gremien der Parteien und Wählergruppen angegebene Platzierung der Kandidaten auf den Listen wesentlich verändern. Das zwingt die Kandidatinnen und Kandidaten in den Bürgerkontakt. Während starre Listen eine Binnenorientierung der Ratsmitglieder fördern, weil es für ihre Wiederwahl auf die Partei oder Wählergruppe ankommt, welche die Liste aufstellt, wird bei der von den Wählerinnen und Wählern veränderbaren Liste das Gewicht der Bürgerinnen und Bürger erhöht. Das veranlasst die Ratsmitglieder, wollen sie wiedergewählt werden, Kontakt zur Bevölkerung zu halten.

5. Beteiligung von Bürgern und Einwohnern außerhalb von Wahlen

Für die kommunale Selbstverwaltung von geradezu entscheidender Bedeutung ist die Aktivierung des bürgerschaftlichen Elements in den Gemeinden. Trotz ehrenamtlichen Engagements, insbesondere im sozialen Bereich, sowie der Bereitschaft sich für eine anerkannte gute Sache einzusetzen, ist zu beobachten, dass häufig weniger Interesse besteht, für die Gemeinschaft Verantwortung zu übernehmen. Die Durchsetzung von Individual- und Gruppeninteressen überwiegt verschiedentlich den Einsatz für das Gemeinwohl. Vor allem die Ausgestaltung von Beteiligungschancen an Entscheidungsvorgängen der Verwaltung ist dazu geeignet, solchen Tendenzen entgegenzuwirken. Denn es ist nicht damit getan, dass die Bürgerschaft in bestimmten Abständen zur Wahl geht und dass auf Grund dieser Wahl alsdann einige Dutzend Bürgerinnen und Bürger sich in den Organen der Gemeinde betätigen. Es gilt also, die Bereitschaft der Bürgerinnen und der Bürger zur Mitarbeit an der gemeindlichen Politik durch neue Wege der Teilnahme an den Entscheidungsprozessen zu fördern.

Das Kommunalverfassungsrecht in Rheinland-Pfalz enthält eine Reihe bürgerschaftlicher Beteiligungsformen, die außerhalb von Wahlen eine Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an den kommunalpolitischen Entscheidungen sichern.

5.1 Bürgerentscheid

Mit einem Bürgerentscheid können die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger anstelle des Gemeinderats in einer wichtigen Gemeindeangelegenheit eine verbindliche Sachentscheidung treffen. Der Bürgerentscheid wird ähnlich wie eine Wahl als „Volksabstimmung“ durchgeführt und hat dieselbe Qualität wie ein Gemeinderatsbeschluss, allerdings mit der Besonderheit, dass der Gemeinderat einen Bürgerentscheid frühestens nach drei Jahren abändern kann. Die zur Abstimmung gestellte Frage ist in dem Sinne entschieden, wie sie von

der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 15 Prozent der Stimmberechtigten beträgt. Ein Bürgerentscheid ist durchzuführen, wenn der Gemeinderat dies beschließt oder wenn je nach Einwohnerzahl 5 bis 9 Prozent der Wahlberechtigten ein Verlangen auf Durchführung eines Bürgerentscheids (Bürgerbegehren) unterschrieben haben.

5.2 Einwohnerantrag

Bei dem Einwohnerantrag handelt es sich um ein besonderes Antragsrecht der Einwohnerinnen und der Einwohner mit dem Ziel, dass der Gemeinderat über eine bestimmte Angelegenheit der örtlichen Selbstverwaltung beraten und entscheiden muss. Der Einwohnerantrag muss mit einer gesetzlich festgelegten Mindestzahl (grundsätzlich 2 Prozent) von gültigen Unterstützungsunterschriften eingereicht werden

5.3 Einwohnerversammlung

Die Einwohnerversammlung dient der Unterrichtung der Einwohnerinnen und der Einwohner über wichtige Gemeindeangelegenheiten.

5.4 Einwohnerfragestunde

Der Gemeinderat kann bei seinen öffentlichen Sitzungen den Einwohnerinnen und Einwohnern Gelegenheit geben, Fragen aus dem Bereich der örtlichen Verwaltung zu stellen oder Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten. Mit der Einwohnerfragestunde ist den Einwohnerinnen und Einwohnern im verstärkten Maße die Möglichkeit zur Information und laufende Beteiligung am gemeindlichen Willensbildungsprozess eröffnet.

5.5 Kommunales Petitionsrecht

Nach Artikel 17 GG und Artikel 11 der Landesverfassung hat jeder Mann das Recht, sich mit Eingaben an die zuständigen Stellen oder an die Volksvertretung zu wenden. Das kommunale Petitionsrecht konkretisiert dieses Verfassungsrecht auf kommunaler Ebene: jeder hat das Recht, sich schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden aus dem Bereich der örtlichen Verwaltung an den Gemeinderat zu wenden.

5.6 Amtliche Einwohnerbefragung

Die amtliche Einwohnerbefragung ist in der rheinland-pfälzischen Kommunalverfassung nicht ausdrücklich geregelt. Sie hat sich als – grundsätzlich zulässige – Beteiligungsform in der kommunalen Praxis herausgebildet. Die gemeindlichen Organe werden durch das Ergebnis der amtlichen Einwohnerbefragung, die ein momentanes Stimmungsbild der Einwohnerinnen und der Einwohner zu einer Gemeindeangelegenheit wiedergibt, nicht gebunden.

Der Autor

Leitender Ministerialrat a. D. Hubert Stubenrauch, Jahrgang 1955, war stellvertretender Leiter der Abteilung Kommunales und Sport und viele Jahre Leiter des Referats „Kommunalverfassungsrecht, kommunales Personal“ im rheinland-pfälzischen Ministerium des Innern und für Sport.

Daneben war er 16 Jahre lang Fraktionsvorsitzender im Stadtrat von Bad Ems.

Er ist Mitautor der aktuellen Kommentare zur rheinland-pfälzischen Kommunalverfassung und zum Kommunalwahlrecht.

Literaturhinweise

Andreas Kost/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010

Gemeinde- und Städtebund, Landkreistag und Städtetag Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz, Mainz 2014

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Rheinland-Pfalz 2060, Vierte regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (Basisjahr 2013), Bad Ems 2015

Hubert Stubenrauch/Winfried Manns/Burkhard Höhle: Handbuch der Gemeinderatssitzung, Band 19 der Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebundes Rhl.-Pf., 2. Aufl., Mainz 2017

Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz



Am Kronberger Hof 6 · 55116 Mainz
Tel.: 0 61 31 - 16 29 70 · Fax: 0 61 31 - 16 17 29 70
E-Mail: lpb.zentrale@politische-bildung-rlp.de
Homepage: www.politische-bildung-rlp.de



ISBN 978-3-89289-022-5