

PAUGE



Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg

Leitfaden für Ortschaftsräte
und Ortsvorsteher

9. Auflage

 | BOORBERG

Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg

Leitfaden für Ortschaftsräte
und Ortsvorsteher

von

Luisa Pauge
Dezernentin beim Gemeindetag Baden-Württemberg

bis zur 8. Auflage bearbeitet von

Paul Metzger
Oberbürgermeister a.D., Ehrenbürger der Melanchthonstadt Bretten
und

Werner Sixt
Erster Beigeordneter a.D. des Gemeindetags Baden-Württemberg
9., aktualisierte Auflage, 2024

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

9. Auflage, 2024

ISBN 978-3-415-07546-7

E-ISBN 978-3-415-07547-4

© 1984 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist,
bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und
die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © Fokke Baarssen – stock.adobe.com | Satz: abavo GmbH, Nebelhorn-
straße 8, 86807 Buchloe | E-Book-Umsetzer: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8,
86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

TEIL I. Die Bedeutung der Ortschafts- verfassung als besondere Verwaltungsform in der Gemeinde

1. Allgemeines

Schlusspunkte der seit dem Jahre 1968 zunächst freiwillig und auch mit Hilfe des „Goldenen Zügels“ durchgeführten Gemeindereform waren die am 03. und 04.07.1974 mit knapper Mehrheit vom Landtag von Baden-Württemberg beschlossenen Gemeindereformschlussgesetze. Neben vielen kleinen und leistungsschwächeren Gemeinden, wegen derer die Gemeindegebietsreform zunächst mit dem Ziel eingeleitet worden war, stärkere Verwaltungseinheiten auch im ländlichen Bereich zu schaffen, verloren auch große und leistungsfähige Gemeinden, die aus damaliger Sicht ohne Zweifel in der Lage waren, selbstständig lebensfähig und gestaltungsfähig zu sein, ihre Selbstständigkeit. Es rumorte damals vor allem in den Gemeinden, in denen sich die Bürger mehrheitlich gegen eine Eingliederung oder gegen den Zusammenschluss mit anderen Gemeinden ausgesprochen und die gewählten Gemeindevertreter oder aber der Staatsgerichtshof anders entschieden haben. In diesen Gemeinden erlahmte das bürgerschaftliche Engagement zum Nachteil der gesamten Kommune. Das hat in diesen Gemeinden eine positive Entwicklung stark gehemmt. Mit den Ortsteilvertretungen nach den Regeln der Ortschaftsverfassung Baden-Württemberg, die am 16.07.1970 eingeführt wurde, wollte der Gesetzgeber solchen Problemen entgegenwirken.

1.1 Die kommunale Gebietskarte vor und nach der Reform

Vor Einleitung und Abschluss der Gemeindereform gab es in Baden-Württemberg noch 3379 Städte und Gemeinden mit in vielen Jahrhunderten gewachsenen Traditionen und Vielgestaltigkeiten, sowie zwei unbewohnte gemeindefreie Gebiete („Gutsbezirk Münsingen“, „Landkreis Reutlingen“ und der „Gemeindefreie Grundbesitz Rheinau“ im Ortenaukreis). Am 01.01.1975 gab es lediglich noch 1111 Kommunen. Aktuell gibt es 1101 selbstständig gebliebene Städte und Gemeinden. Davon sind 911 Kommunen Teil der noch bestehenden 270 Verwaltungsgemeinschaften (davon 156 „Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften“ mit einer erfüllenden Gemeinde und 114 Gemeindeverwaltungsverbände). Ein nicht unwesentlicher Teil der eigentlichen Aufgabenerfüllung wird für die so selbstständig gebliebenen Gemeinden vom Personal der jeweiligen Verwaltungsgemeinschaft erbracht.

Teilweise wurde (und wird) die Einschätzung vertreten, dass die im Zuge der Gemeindereform gesetzlich eingeführten Verwaltungsgemeinschaften

im Gegensatz zu den sogenannten Altverwaltungsgemeinschaften wenig (Gemeindeverwaltungsverbände) deutlicher effektiv geblieben seien. Deshalb wird diese besondere Verwaltungsreform vereinzelt infrage gestellt – ähnlich wie die Nachbarschaftsverbände in den Ballungsräumen, denen lediglich Planungsaufgaben zur gemeinsamen Gebietsentwicklung übertragen worden waren. Begründet wird diese Kritik damit, dass dort, wo notwendig, eine interkommunale Zusammenarbeit nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) vom 16.09.1974 (GBl. S. 408 mit Änderungen) wesentlich effektiver wäre. Eine Befürwortung solcher Auflösungstendenzen hätte jedoch Folgewirkungen auch auf aufgelöste Städte und Gemeinden haben müssen.

Ähnliche Auflösungsaktivitäten gab es bei Gemeinden als Mitglieder der 114 Gemeindeverwaltungsverbände (Altverwaltungsgemeinschaften) nie. In diesen „Alt-Verwaltungsgemeinschaften“ mit umfassender Aufgabenzuständigkeit blieben 200 z. T. auch kleinste Dörfer kommunalpolitisch selbstständig. Die laufenden Geschäfte erledigt in aller Regel das Personal des Gemeindeverwaltungsverbands. Der oft ehrenamtliche Bürgermeister befindet jedoch zusammen mit dem Gemeinderat seiner selbstständig gebliebenen Gemeinde über sämtliche Schwerpunkte der kommunalen Weiterentwicklung und über die zu tätigenden Investitionen in der Gemeinde. Die Qualität dieser Zuständigkeit entspricht den Grundsätzen interkommunaler Zusammenarbeit nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit und ist daher deutlich höher, als die Aufgabenzuständigkeiten von Ortsvorsteher und Ortschaftsrat in den aufgelösten Gemeinden, denen häufig „nur“ beratende Funktionen zugestanden wurden.

Klar ist: In den vergangenen 50 Jahren – seit der Neuordnung des Zweckverbandswesens durch das Baden-Württembergische Zweckverbandsgesetz von 1963 und seinem Nachfolger, dem Gesetz über Kommunale Zusammenarbeit (GKZ) – ist in Baden-Württemberg eine Vielzahl von Zweckverbänden und anderen interkommunalen Kooperationen entstanden. Dazu zählen insbesondere auch die Gemeindeverwaltungsverbände (GVV) und vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften, die 1968 mit dem Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden durch das Land Baden-Württemberg forciert wurden. Und es zeichnet sich klar ab, dass die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit in den kommenden Jahren noch weiter zunehmen wird.

Zwar sind die Gründe für die wachsende Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit durchaus vielschichtig und insbesondere stark durch die besondere Situation vor Ort geprägt. Viele Städte und Gemeinden sehen sich angesichts des immensen Fachkräftemangels, des demografischen Wandels und in Zeiten knapper werdender Finanzmittel aber mit der Herausforderung konfrontiert, wie sie die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge weiter verlässlich erbringen können. Letzteres gilt in besonderem Maße für Städte und Gemeinden in ländlich gepräg-

ten Regionen. Mit Blick auf die steigenden Herausforderungen und Aufgaben und vor allem unter Berücksichtigung der zunehmenden Komplexität kommunaler Aufgaben ist es daher umso wichtiger, die interkommunale Zusammenarbeit vor Ort weiter auszubauen und zu unterstützen: Maßnahmen interkommunaler Zusammenarbeit können ein Weg sein, um auf der einen Seite die kommunale Eigenständigkeit und örtliche Identität zu wahren, gleichzeitig aber die Leistungen insbesondere der kommunalen Daseinsvorsorge der Städte und Gemeinden für die Bevölkerung vor Ort langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund ist wahrzunehmen, dass derzeit auch in zahlreichen GVV überlegt wird, wie die Zusammenarbeit der Mitgliedsgemeinden gerade in dieser „Verbandsform“ weiter intensiviert werden kann. Denn die Aufgabenbereiche, die für eine Interkommunale Zusammenarbeit infrage kommen, sind vielfältig.

Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – Staatliche Untere Verwaltungsbehörde

Den aktuell 95 Großen Kreisstädten sind nach § 16 Landesverwaltungsgesetz Aufgaben als staatliche untere Verwaltungsbehörde übertragen. Dazu zählen Zuständigkeiten im Ausländer- und Baurecht oder die Aufgaben als Straßenverkehrsbehörde. Solche Zuständigkeiten sind im ländlichen Raum auch auf insgesamt 38 leistungsfähige Verwaltungsgemeinschaften übertragen. Diese bürgernahe Aufgabenerledigung nützt den Verwaltungsgemeinschaften angehörenden und damit selbstständig gebliebenen Gemeinden substanziell.

1.2 Ortschaftsräte als Ausdruck örtlicher demokratischer Substanz

Mit der Reduzierung der Zahl der Gemeinden nahm auch die Anzahl der Gemeinderatssitze deutlich ab. 1974 wurde vom damaligen Verbandsdirektor des Gemeindetags Baden-Württemberg, *Kurt Heppner*, dieser Verlust an demokratischer Substanz wie folgt kommentiert: „Statt 33 000 Männer und Frauen in den Gemeinderäten unseres Landes werden wir von 1975 an nur noch 15 000 haben.“ Weniger Mitsprache ist weniger Demokratie. Man müsse deshalb nach neuen Möglichkeiten bürgerschaftlicher Mitarbeit suchen, damit die vielen bisher ehrenamtlich tätigen Menschen nicht in die Anonymität zurückgestoßen werden, so die damalige Schlussfolgerung. Die Bereitschaft der politisch aktiven und engagierten Bürger sollte als wertvollstes Kapital erhalten und entsprechend gefördert werden.

Ein wesentlicher Beitrag dafür war in Baden-Württemberg die Einführung und weitere Stärkung der Ortschaftsverfassung. Diese demokratisch legitimierten Mitwirkungsrechte für ehemals selbstständige Gemeinden haben sich bewährt.

Aktuell gibt es in den 1101 Städten und Gemeinden 18.674 Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, rund 1300 Ortsvorsteherinnen und Ortsvor-

steher und rund 16 000 Ortschaftsrätinnen und Ortschaftsräte, die sich als Repräsentanten für ihre ehemals selbstständige Gemeinde und heutige Ortschaft ehrenamtlich engagieren.

Bürgerschaftliche Mitwirkung

Kaum ein anderes Gesetz wurde so oft geändert wie die Gemeindeordnung. Mit sogenannten „Demokratisierungs-Novellen“ wurden insbesondere die Minderheitenrechte in den kommunalen Gremien gestärkt.

Im Zuge der Änderung der Gemeindeordnung vom 28.10.2015 verfolgte die Landesregierung das erklärte Ziel, die bürgerschaftlichen Mitwirkungsrechte zu stärken. So wurden der Personenkreis der möglichen Antragsteller erweitert und die Quoren für Einwohnerantrag, Einwohnerversammlung und Bürgerentscheid abgesenkt. Damit wollte der Gesetzgeber anerkennen, dass über die gewählten Vertreter der kommunalen Gremien hinaus Bürgerinnen und Bürger basisorientiert in verschiedensten Arbeitskreisen zusammenarbeiten, Vorschläge zu allen Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge erarbeiten und den kommunalen Organen zur Entscheidung vorlegen können.

Wie nicht zuletzt auch die Evaluation der Gemeindeordnung im Jahr 2020 veranschaulicht hat, werden informelle Methoden der Bürgerbeteiligung von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg allerdings schon lange gelebt und selbstverständlich praktiziert. Dazu zählen beispielsweise Formate wie die Bürgerinformation in Einwohnerversammlungen und Einwohnerfragestunden, aber auch der Austausch in Arbeitsgruppen und Beteiligungsforen. Zielstellung all dieser Formate ist es, durch einen Dialog mit den lokalen Akteuren zu Lösungen zu gelangen. Die „Ausweitung“ der in der Gemeindeordnung verankerten direktdemokratischen Instrumente (beispielsweise durch die Absenkung der Quoren oder auch die Änderung im Hinblick auf § 21 Abs. 6 GemO – Ausweitung auf den Aufstellungsbeschluss) war und ist vor diesem Hintergrund keineswegs unumstritten: Besteht doch die Sorge, dass die Planung und Umsetzung von kommunalpolitischen Vorhaben – seien es beispielsweise der Bau eines Kindergartens, die Schaffung von Flächen für Wohnen bzw. die Transformation der regionalen Wirtschaftsbetriebe oder insbesondere auch die Ausweisung von Flächen für Erneuerbare Energien – durch die Durchführung von Bürgerentscheiden verzögert oder gänzlich verhindert werden. Die Realisierung von Vorschlägen steht unter dem Gremienvorbehalt in den Städten, Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und den Ortschaften. Nur in den nach der Gemeindeordnung zuständigen Gremien ist nach Abwägung aller Aspekte auch unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen abschließend zu entscheiden. Dem informellen Austausch zur Vermeidung von Streitigkeiten kommt deshalb eine sehr hohe Bedeutung zu. Das gilt für die Diskussion der strittigen Themen zwischen Gemeinderat, Ortschaftsrat, Bürgermeister und Ortsvorsteher einerseits und bürgerschaftlich gemachten Vorschlägen andererseits.

Gleichzeitig erleben wir, dass Hass und Gewalt sowohl gegenüber Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern, als auch gegenüber Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und insbesondere auch ehrenamtlichen Mandatsträgern weiter zu nehmen. Es sind die Ehrenamtlichen in den kommunalen Gremien, die sich über fünf Jahre hinweg – und nicht nur punktuell im Rahmen eines Bürgerbegehrens – für die Geschicke ihrer Kommune einsetzen und Entscheidungen treffen (müssen), die nicht immer unumstritten sind. Und wir nehmen wahr, dass viele Menschen zunehmend nicht mehr bereit sind, bei den Kommunalwahlen anzutreten und sich im Gemeinde- oder Ortschaftsrat ehrenamtlich kommunalpolitisch zu engagieren. Vor diesem Hintergrund braucht es (auch) eine Stärkung dieser Verantwortungsträger, die in den kommunalen Gremien sitzen; und es braucht – in Zeiten einer Krise der repräsentativen Demokratie – insbesondere auch ein Vertrauen in die Entscheidungskompetenz kommunaler Gremien.

Nach der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 – 2017 breitete sich im Jahr 2020 die Corona-Pandemie aus. Spätestens seit dem Angriffskrieg der Russischen Föderation auf die Ukraine erleben wir multiple Krisen nebeneinander. Und auch in Baden-Württemberg stehen wir vor immensen Transformationsherausforderungen – die Energiewende und Mobilitätswende, der demografische Wandel, die Digitalisierung, nachhaltige Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse, die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und sozialer Teilhabe, der Fach- und Arbeitskräftemangel sowie die Bewältigung der Klimakrise und Klimaanpassung zählen zu den gesellschaftlichen Zukunftsaufgaben unserer Zeit.

Demokratische Substanz kann sich im Rahmen der Zielsetzungen für mehr Beteiligung nur dann nachhaltig entwickeln, wenn die ehrenamtlich tätigen Frauen und Männer in den Ortschaften nicht nur diskutieren und fordern, sondern vor allem auch fördernd, mitentscheidend und mitverantwortend tätig werden können.

„Mitdenken, mitreden, mitmachen und mitverantworten!“; so hat der Gemeindetag Baden-Württemberg vor Jahren zu Recht seine Strategie zu den verschiedenen Facetten der Bürgerbeteiligung überschrieben.

1.3 Die Ortschaftsverfassung

Teilweise war der Forderung nach mehr bürgerschaftlicher Mitwirkung schon mit der Einführung der baden-württembergischen Ortschaftsverfassung durch das Zweite Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden vom 28.07.1970 (GBl. S. 419) Rechnung getragen worden. Zielsetzung dieses Gesetzes war es seinerzeit vor allem, möglichst viele Gemeinden vor einem gesetzlichen Abschluss zu einem freiwilligen Verzicht auf die Selbstständigkeit zu bewegen. Im Vordergrund aller damaligen Überlegungen stand die weitverbreitete Ansicht, dass die größere und leis-

tungsfähigere Gemeinde die für die Gemeindeentwicklung wichtigen Aufgaben wie die Bauleitplanung, den Ausbau der Infrastruktur und die Vorhaltung zentraler öffentlicher Einrichtungen, im Allgemeinen besser und zweckmäßiger als die bisher kleineren Verwaltungseinheiten zu erfüllen vermag. Da jedoch viele Gemeinden die Aufgabe ihrer Selbstständigkeit scheuten – weil sie befürchteten, dass als Folge des Zusammenschlusses ein Verlust an bürgerschaftlicher Selbstverwaltung und damit an örtlicher demokratischer Substanz eintreten würde – wurde die Ortschaftsverfassung als neue Verwaltungsform für räumlich getrennte Ortschaften eingeführt.

Die innere Organisation der Gemeinde wollte der Gesetzgeber mit der Ortschaftsverfassung so gestaltet sehen, dass sie ihre Aufgaben bürgernah erfüllen und die Belange der Ortschaft und der Gesamtgemeinde partnerschaftlich ausgleichen kann.

In der Endphase der Gemeindereform wurden durch die Einführung der Ortschaftsverfassung tatsächlich freiwillige Gemeindezusammenschlüsse stark gefördert. Die Zielplanung zur Gemeindereform und das Vorschaltgesetz zur Gemeindeneugliederung taten ihr Übriges. 1976 war in 456 der damals 1110 Städte und Gemeinden die Ortschaftsverfassung für 1711 Ortschaften in der Hauptsatzung abgesichert. Die kleinste Ortschaft hatte damals knapp 50 Einwohner, die größte, der Karlsruher Stadtteil Neureut, knapp 14 000 Einwohner.

Aktuell gibt es noch immer rund 1600 Ortschaften mit insgesamt etwa 16.000 Ortschaftsrätinnen und Ortschaftsräten, die ehrenamtlich für die Belange ihrer „Gemeinde“ tätig sind. Neben Auflösungen der Ortschaftsverfassung wurde durch Änderung der Hauptsatzung die Ortschaftsverfassung auch neu eingeführt, wie z. B. im rund 30.000 Einwohner großen Stadtteil Durlach der Stadt Karlsruhe. 2019 wurden Ortschaftsratswahlen in 1.631 Ortschaften in 403 Städten und Gemeinden durchgeführt.

Eine Auflösung wäre bei der unbefristet eingeführten Ortschaftsverfassung nur durch Selbstaufhebungsbeschluss des jeweiligen Ortschaftsrats zur nächsten regelmäßigen Wahl möglich (§ 73 GemO). Gerade in der Einheitsgemeinde mit verschiedenen Ortsteilen gilt es, gewachsene Strukturen und damit Vielfalt in der Einheitsgemeinde zu erhalten. Ansätze und Möglichkeiten gibt es hierfür in vielfältiger Weise. Teils werden in Gemeinden und Ortschaften mit der Ortschaftsverfassung mangelnde Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte beklagt. Auch durch die Wirkungen des Finanzausgleichs sehen Ortschaftsratsgremien für ihre Ortschaften schlechtere Entwicklungschancen, als dies in ähnlich großen, aber selbstständig gebliebenen Gemeinden möglich sei. Dort könne, so die Einschätzung, wesentlich mehr und bedarfsgerechter investiert werden, als in den Ortsteilen mit Ortschaftsverfassung.

Die Gesamtgemeinde entwickelte sich durchaus dort vorteilhaft, wo den Ortschaftsräten in der Hauptsatzung angemessene Entscheidungszustän-

digkeiten und damit Mitverantwortung auch für das Gesamtwohl der Gemeinde übertragen wurde. Dieser positive Effekt wird durch den sachlich begründeten und vom Gesetzgeber gewollten, offenen Informationsaustausch zwischen Bürgermeister und Gemeinderat einerseits und Ortsvorsteher und Ortschaftsräten andererseits in allen Angelegenheiten, die für die Ortschaft von Bedeutung sein können, weiter gesteigert.

Bestrebungen zur Abschaffung der Ortschaftsverfassung

Immer wieder gab es vereinzelt Bestrebungen, den Landesgesetzgeber zur Änderung des § 73 GemO zu bewegen. Nach § 73 Abs. 3 bedarf die Aufhebung der Ortschaftsverfassung der Zustimmung des Ortschaftsrates. Dabei ist zu bedenken, dass die Ortschaftsverfassung ohnehin nur in Gemeinden mit räumlich getrennten Wohnbezirken – meist ehemals selbstständigen Gemeinden – eingerichtet werden kann. So gilt es auch nach rund 50 Jahren seit Abschluss der Gemeindereform, mit Sensibilität den Bestand der Ortschaftsverfassung nicht vorschnell infrage zu stellen. Bürgernähe wird in aller Regel in den Ortschaften ausgeprägt praktiziert. Deshalb sollte ohne Not daran nichts geändert werden. Dort, wo die eingemeindende Kommune mit ihren Ortsteilen zu einer starken Einheit mit entsprechendem Wirgefühle entwickelt werden konnte, wird auch die Aufhebung der Ortschaftsverfassung einvernehmlich diskutierbar und geräuschloser mehrheitsfähig. Entsprechend wird die Auffassung vertreten, dass die immer wieder geforderte Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit zur Auflösung der Ortschaftsverfassung auf den Gemeinderat als Hauptsatzungsgeber dazu keine gute Alternative wäre. Solche Entscheidungen gegen den Willen des Ortschaftsrates würden das Wirgefühle und damit die Leistungsfähigkeit sowie das Interesse an der Gesamtgemeinde eher hemmen. Der Respekt vor der oft über 1000-jährigen Geschichte der ehemals selbstständigen Gemeinden erfordert in jedem Fall eine sehr sensible Abwägung. Auf die Ausführungen in Abschnitt 3.2 wird verwiesen.

2. Ziele und Grenzen der Ortschaftsverfassung

2.1 Allgemeines

Im Erlass des Innenministeriums zur Ortschaftsverfassung bekannte sich die Landesregierung nachdrücklich zu einer möglichst breiten, angemessenen Anwendung der Ortschaftsverfassung durch die Gemeinden. Die Ortschaftsverfassung ist ein besonders wichtiges Mittel zur Integration der Ortschaft in die Gemeinde. Die Vielfältigkeit in der Gemeinde kann und soll mit der Ortschaftsverfassung erhalten und zur Geltung gebracht, die bürgerschaftliche Beteiligung in den Ortschaften gestärkt, der Anonymisierung entgegengewirkt und damit die Bürgernähe der Gemeindeverwaltung erhalten werden. Diese Ziele sind heute genau so aktuell wie bei Einführung der Ortschaftsverfassung 1970.

Wesentlich an der Organisationsform der Ortschaftsverfassung ist die Erhaltung des inneren Gefüges der vergrößerten Gemeinde als Einheitsgemeinde. Die Ortschaften haben keine Rechtspersönlichkeit. Sie haben keinen eigenen Haushalt und können Ausgaben nur im Rahmen der Mittel, die ihnen der Gemeinderat im Haushalt zuweist, beschließen. Gerade solche Entscheidungszuständigkeiten, die aber auch nur nach entsprechender Ausgestaltung der Hauptsatzung möglich sind, wurden trotz des im genannten Erlass enthaltenen Aufgabenkatalogs nur sehr zurückhaltend übertragen. Ursache hierfür sei, so eine Einschätzung, das vielfach gemeinderätliche „Selbstverständnis“, auch für weniger bedeutsame Maßnahmen entscheidend zuständig sein zu wollen. Klar ist, dass die angestrebten Ziele und die wegen der Einheitlichkeit in der Gemeinde gesteckten Grenzen der Ortschaftsverfassung insoweit in der Praxis der Ausgestaltung nicht immer problemlos sind und nicht immer ohne Konflikte bleiben. Die Gegenüberstellung der von der Landesregierung angestrebten Ziele mit den zu beachtenden Grenzen – so wie es im Erlass zur Ortschaftsverfassung formuliert ist – macht dies verständlich.

2.2 Ziele der Ortschaftsverfassung

Eigenverantwortlichkeit

Die Ortschaftsverfassung soll es den Ortschaften ermöglichen, ihre Belange in einem der Gesamtgemeinde zuträglichen Maße selbstverantwortlich zu vertreten. Durch die Ortschaftsverfassung kann den Ortschaften ein eigener Verantwortungs- und Handlungsspielraum eingeräumt werden (Budgetierung, allerdings bezogen auf die einzelnen übertragenen Aufgabenfelder). Die Förderung der Eigenverantwortlichkeit der Ortschaft in den der Ortschaftsverfassung gezogenen Grenzen nützt dem Wohl der Gesamtgemeinde, ermutigt den Bürger zur Mitarbeit und trägt zu einem regen Leben in der örtlichen Gemeinschaft bei. Die Ortschaftsverfassung erlaubt es den Gemeinden, die Ortschaften als eigene Träger des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens zu erhalten und zu fördern. Den Gemeindeorganen – Gemeinderat und Bürgermeister – werden dadurch die notwendigen Steuerungsmöglichkeiten über den Haushalt, den Erlass von Satzungen und Handhabungsrichtlinien nicht infrage gestellt. Die Ortschaftsräte haben bei entsprechenden Zuständigkeiten die in der Gemeinde geltenden Regeln zu beachten. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Bereitschaft dazu in der Mehrzahl aller Ortschaften vorhanden ist.

Gerade in der überall zu beobachtenden Rückbesinnung auf eigene Traditionen und auf die örtliche Geschichte wird im Zusammenwirken der Bürger mit Ortschaftsrat und Ortsvorsteher viel für die Erhaltung der örtlichen Eigenart getan. Die nach der Gemeindereform so oft beklagte „Straßenreinigungs-Forderungsmentalität“, das heißt das abwälzen wollen von früher als selbstverständlich von den Bürgern übernommenen

Aufgaben auf die Gemeinde im Vordergrund der Auseinandersetzungen, scheint zunehmend um sich zu greifen. Das ist (auch) für eine gedeihliche Gesamtentwicklung nicht förderlich. Eigeninitiativen und das Sichengagieren für die Gemeinde, auf allen Ebenen der kommunalen Daseinsvorsorge, Soziales, Kultur, Mobilität, Umwelt, Freizeit und Sport hat Anspruch auf fördernde Unterstützung.

Der überschaubare Bereich der Ortschaften bietet dazu viele Möglichkeiten, die von der Gesamtgemeinde auch zum eigenen Wohl genutzt werden können. Im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten können, neben der vorgegebenen Beratungsfunktion, dem Ortschaftsrat tatsächlich begrenzte Bewirtschaftungsbefugnisse im Rahmen des Haushaltsvollzugs übertragen werden. Dort, wo sich der Ortschaftsrat lediglich als „Forderungsrat“ versteht und keine Rücksicht auf die Möglichkeit der Gesamtgemeinde nimmt, wird es zu kaum lösbaren Problemen kommen, die nicht nur der Einheitsgemeinde schaden, sondern vor allem der Ortschaft selbst. Man vergisst häufig, dass man – wie in jedem privaten Haushalt – für alle Bereiche der Einheitsgemeinde nur das ausgeben kann, was auch gemeinsam erwirtschaftet wurde.

Bürgernahe Ortsverwaltung

Die Ortschaftsverfassung ist ein Mittel zur Dekonzentration der Verwaltung. Durch sie kann die Verwaltung bürgernah ausgestaltet werden. In Verbindung mit der Einrichtung einer örtlichen Verwaltung können die Wege des Bürgers zu seiner Verwaltung verkürzt, die Integration verbessert und die Sachnähe der Verwaltung gesteigert werden. Der Bürgernähe der Verwaltung kommt in einem demokratischen Staat ein hoher Wert zu. Das sollte bei der Entscheidung der Gemeinde über die Einführung und Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung sowie bei der Einrichtung und Ausgestaltung der örtlichen Verwaltung immer mit bedacht werden.

Der Kontakt mit den Bürgern wird weniger problematisiert, die Ortskenntnis erleichtert vielfach die Bearbeitung von Anliegen. Dem sind allerdings auch Vorzüge der Zentralverwaltung gegenüberzustellen, insbesondere bei Befangenheitsproblemen.

Diese Grundsätze gelten auch in Ortsteilen, für die die Ortschaftsverfassung nicht mehr besteht oder nicht eingeführt wurde. Ortsverwaltungen sind nicht davon abhängig, dass die Ortschaftsverfassung eingeführt ist; sie sind aber immer integraler Bestandteil der Gesamtverwaltung. Örtliche Verwaltungen haben die Funktion von Bürgerämtern in den Ortschaften.

Bürgermitwirkung

Die Ortschaftsverfassung ist auch ein Instrument, mit dem die bürgerschaftliche Mitwirkung im kommunalen Geschehen gefördert werden kann. Auf der Ebene der Ortschaften sind die Zusammenhänge des kom-

munalen Bereichs für den Bürger gut überschaubar, seine Mitsprache kann deshalb in besonderem Maße in die Entscheidungen einfließen. Die Teilhabe des Bürgers an der Selbstverwaltung ist über aktuelle und zeitnahe Informationen, über den Gedankenaustausch und die Einbeziehung in die Meinungsbildung sowie über die bürgerchaftlichen Organe der Ortschaft möglich.

In der kleineren Einheit Ortschaft können und sollen die bestehenden Kontakte zwischen den Organen Ortschaftsrat und Ortsvorsteher und den Bürgern besonders gepflegt werden. Dafür bieten sich Einwohnerversammlungen, Einwohnersprechstunden des Ortsvorstehers, aber auch Einwohnerfragestunden bei öffentlichen Sitzungen des Ortschaftsrats an; den Bürgerinnen und Bürgern muss die Möglichkeit gegeben werden, sich mit Fragen und Anregungen zur Tagesordnung zu äußern. Die Beratungsunterlagen der öffentlichen Sitzungen sind dafür bereitzustellen.

Oft strittig diskutiert wird, wann die Einwohnerfragestunde, Dauer üblicherweise 30 Minuten, angesetzt werden sollte. Sinn macht dies am ehesten vor Eintritt in die Tagesordnung. Anregungen der Bürger können dann noch in die nachfolgende Beratung des Ortschaftsrates einfließen. Bürgerfragen am Ende der Sitzung könnten lediglich noch zusätzlichen Fragebedarf ohne Auswirkungen auf die bereits getroffene Entscheidung auslösen. Zuständig für die Aufnahme und Beantwortung von Fragen und Anregungen ist nicht der Ortschaftsrat, sondern ausschließlich der Ortsvorsteher. Lange Zeit wurden solche Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung kaum oder gar nicht genutzt. Inzwischen hat sich dies deutlich gesteigert. Vor allem werden zunehmend auch Einwohnerversammlungen durch den Ortsvorsteher einberufen. Fragen des Umweltschutzes, der Digitalisierung, der Verkehrsprobleme oder der Dorfentwicklung stehen dabei genauso im Mittelpunkt der Diskussionen wie auch viele „kleine“ Hinweise, die das bürgerchaftliche Engagement steigern und anregen können.

Auch die Hinzuziehung sachkundiger Bürger der Ortschaft zu den Beratungen des Ortschaftsrats war und ist ein Mittel, bürgerchaftlichen Sachverstand für die Allgemeinheit zusätzlich nutzbar zu machen. Hinzuweisen ist schließlich auf das Instrument des Einwohnerantrags. Nach § 20 b Abs. 4 GemO gilt dieser ausdrücklich auch für Ortschaften. Danach können die Einwohner beantragen, dass der Ortschaftsrat eine bestimmte Angelegenheit behandelt (Einwohnerantrag). Voraussetzung hierfür ist, dass die Angelegenheit in die Zuständigkeit des Ortschaftsrats fällt. In diesen Fällen steht dem Ortschaftsrat ein Vorschlagsrecht zu. Entscheidungskompetenzen des Ortschaftsrats sind nicht erforderlich. Für die Zulässigkeit des Einwohnerantrags in Ortschaften gelten die allgemeinen Anforderungen für den Einwohnerantrag an den Gemeinderat (§ 20 b Abs. 1–3 GemO). Zur Berechnung des Unterschriftenquorums ist die Zahl der Bürger und Einwohner in der Ortschaft maßgebend. Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Ortschaftsrat oder in Stadtbezirken der Bezirksbeirat.

Erhaltung der Identität der Ortschaften

Besondere Bedeutung kommt der Ortschaftsverfassung dort zu, wo größere Entfernungen zwischen dem Zentralort und der Ortschaft bestehen. Wenn auch die Ortschaftsverfassung nicht speziell für den ländlichen Raum entwickelt wurde, hat sie dort wegen der Siedlungsstruktur ihre besondere Bedeutung. Die Ortschaftsverfassung ist gerade dort ein wichtiges Instrument der Dorfentwicklung. Sie kann dazu beitragen, die Identität des Dorfes zu erhalten. Durch die Ortschaftsverfassung ist es den Ortschaften in bestimmten Grenzen in die Hand gegeben, ihre örtliche und dörfliche Entwicklung maßgeblich zu beeinflussen.

Die Ortschaftsverfassung soll auch dazu beitragen, dass sich in räumlich weiter vom Zentralort entfernt liegenden Orten die Ortsteile zu einer neuen Einheitsgemeinde kontinuierlich weiterentwickeln. Der Ortschaftsrat als kommunalpolitisches Vertretungsorgan sowie der Ortsvorsteher als Vertrauensmann der Ortschaft und der in der Ortschaft lebende Bürger sind gerade dafür in besonderem Maße zuständig. Sie haben zu gestalten, Anregungen und Vorschläge aufzugreifen und umzusetzen. Dabei kommt natürlich auch den örtlichen Vereinen eine besondere Bedeutung zu. Nach allen bisherigen Erfahrungen hat sich gerade diese Zusammenarbeit in der Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung bestens bewährt und Identitätskrisen mit all ihren möglichen negativen Folgen in den Ortschaften verhindert.

Ortsreferenten

Dort, wo Gemeinden sich dazu entschlossen haben, die Ortschaftsverfassung nicht einzuführen, bemühen sich Gemeinderat und Bürgermeister, die wichtige Kontaktpflege zwischen Bürgern und Vereinen einerseits und Kommunalverwaltung andererseits, z.B. durch die Bestellung von Ortsreferenten in Verwaltungsstellen als wichtiges Bindeglied, zu vertiefen. Das Engagement ehrenamtlicher Ortsvorsteher und Ortschaftsräte hat sich dabei sehr oft als effektiver erwiesen als hauptamtliches Personal, das dafür bereitgestellt wurde. Dies gilt sowohl bei Sachfragen als auch bei der Entlastung des Oberbürgermeisters, Bürgermeisters oder der Zentralverwaltung. Die von der Bevölkerung demokratisch gewählten Ortschaftsräte und auch die ehrenamtlichen Ortsvorsteher haben im Vergleich zu den von der Verwaltung bestellten Ortsreferenten einen unmittelbareren Zugang und stehen in einem besonderen Vertrauensverhältnis zu den Menschen in ihrer Ortschaft.

2.3 Grenzen der Ortschaftsverfassung

Die gedeihliche Entwicklung der Ortschaft ist nach Überzeugung des Gesetzgebers nur in der Einheitsgemeinde möglich. Oberstes Ziel bleibt auch bei Einführung oder Weiterführung der Ortschaftsverfassung, dass die durch die Gemeindereform neu geordneten Gemeinden als tatsächliche Gemeinwesen zusammenwachsen. Dabei kann es nicht ausbleiben, dass die

Interessen der gesamten Gemeinde und ihrer Ortschaften ausgeglichen werden müssen. Dies ist nicht immer einfach. Einerseits muss vermieden werden, dass durch eine zu starke Verselbstständigung der Ortschaften die durch die Gemeindereform erreichten Ziele wieder infrage gestellt werden; andererseits soll aber auch eine angemessene Eigenständigkeit der Ortschaften erhalten bleiben. Für die Entscheidung zur Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung hat daher das Innenministerium im seinerzeitigen Erlass zur Ortschaftsverfassung nicht nur wünschenswerte Ziele, sondern auch deutliche Grenzen aufgezeigt, die im Folgenden näher erläutert sind.

Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Einheitsgemeinde

Den Gemeinden ist ihr Charakter als Einheitsgemeinde verfassungsrechtlich gewährleistet. Sie müssen die Funktionen der Einheitsgemeinde jederzeit erfüllen können. Besondere Schwerpunkte der Einheitsgemeinde liegen im planerischen, im sozialen und im finanziellen Bereich, vor allem bei den Investitionen. In der Einheitsgemeinde verbietet sich grundsätzlich eine unterschiedliche Behandlung der Einwohner. Die Einheitsgemeinde erfordert auch eine einheitliche Verwaltungsführung und Verwaltungspraxis in der Gemeinde. Dies gilt für Freiwilligkeitsleistungen genauso wie für die Festsetzungen von Abgaben und Steuern. So würde z.B. eine unterschiedlich ausgeformte Vereinsförderung diesen Grundsätzen völlig zuwiderlaufen.

Integrationsbedürfnis der Gemeinden

Die Gemeinden haben seit dem Abschluss der Gemeindereform – zum großen Teil bis heute noch – ein besonders starkes Integrationsbedürfnis. Die Verselbstständigung von Ortschaften würde diesem Bedürfnis zuwiderlaufen und kaum überbrückbare Schwierigkeiten im sachlichen und persönlichen Bereich auslösen. Es sei hier ausdrücklich betont, dass die Traditionspflege nicht im Widerspruch dazu steht, sondern wichtiger Teil der Integrationsbemühung ist. Gemeinden mit mehreren Ortsteilen sollten sich bei ihrem Integrationsbedürfnis darauf verständigen, dass sie kein „Einheitsbrei“, sondern Einheit in der Vielfalt sind.

Stärkung der Zentralverwaltung

Die Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung darf nicht die Qualität der Zentralverwaltung infrage stellen. Dem liegt zugrunde, dass eine hohe Qualität der Gemeindeverwaltung auch dem Bürger in der Ortschaft zugutekommt. Gerade dieses Ziel sollte mit der Gemeindereform verwirklicht werden. Bei komplizierter gewordenen Verwaltungsaufgaben war die Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden unter anderem ein – oder sogar der – Schwerpunkt bei allen Diskussionen um und über die Gemeindereform. Bei alledem haben die Gemeinden den Grundsatz der Sparsam-

keit und Wirtschaftlichkeit auch bei der Dekonzentration der Verwaltung zu beachten. Gerade im finanziellen Entscheidungsbereich sind den Gemeinden bei der Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung Grenzen gesetzt. Es muss deshalb auch der richtige Mittelweg zwischen der Effektivität der Verwaltung und ihrer Bürgernähe gefunden werden. Glaubwürdig bleibt der Ortschaftsrat, wenn er sich für die Schaffung und Erhaltung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge engagiert, Bürger zur Unterstützung motiviert und bei Investitionen auch deren Finanzierbarkeit beachtet.

Die „Grenz-Regelungen“ im Erlass des Innenministeriums zur Ortschaftsverfassung machen deutlich, wie schwierig es sein kann, den häufig unterschiedlichen Interessen zwischen der Gesamtgemeinde und der Ortschaft gerecht zu werden oder sinnvoll abzuwägen. Im Vordergrund des Kommunalverfassungsrechts steht die gedeihliche Weiterentwicklung der Einheitsgemeinde. Reibungsverluste zwischen dem Gemeinderat und dem für die Wahrnehmung der Interessen der Ortschaft gewählten Ortschaftsrat wird es deshalb immer geben. Dies liegt im System begründet. Trotzdem sollte es möglich sein – und dafür gibt es genügend positive Beispiele – aus der vorhandenen Rechtslage die angestrebten Ziele der Ortschaftsverfassung mit den Interessen der Einheitsgemeinde in Einklang zu bringen.

Auf Möglichkeiten, wie dies gelingen kann, wird in Teil II näher eingegangen.

3. Einführung, Aufhebung oder Weiterführung der Ortschaftsverfassung

3.1 Einführung der Ortschaftsverfassung

Die Ortschaftsverfassung kann nur durch die Hauptsatzung der Gemeinde eingeführt werden; sie bedarf als wichtige organisationsrechtliche Entscheidung dafür der Mehrheit aller Mitglieder des Gemeinderats. Grundsätzliche Voraussetzung für die Einführung ist – wie auch für die Einführung der unechten Teilortswahl – die räumliche Trennung zwischen den Ortschaften. Die Ortschaftsverfassung kann nicht nur für einen Ortsteil eingeführt werden, der im Rahmen der Gemeindereform in die Gemeinde eingegliedert wurde, sondern auch für einen Ortsteil, der schon vor Einführung der Ortschaftsverfassung ohne eigene örtliche Vertretung bestanden hat. Im ursprünglichen Regierungsentwurf war dies nicht so vorgesehen. Die Ortschaftsverfassung sollte danach nur dort zugelassen werden, wo frühere Gemeinden im Zuge der Gemeindereform zu einer neuen Gemeinde zusammengeschlossen oder in eine bestehende Gemeinde eingemeindet oder umgemeindet wurden.

Der Landtag hat diese Argumentation abgelehnt und die Notwendigkeit der Gleichbehandlung aller räumlich getrennten Ortsteile, die ehemals selbstständige Gemeinden waren, höher bewertet.