

Zukunftsfähige Kommunalstrukturen für Rheinland-Pfalz

**Vorstellung des Positionspapiers
des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz**

**durch Bürgermeister Heijo Höfer (Altenkirchen)
Vorsitzender des Ausschusses für Verfassung, Ver-
waltung und Europa des GStB Rheinland-Pfalz**

**anlässlich der Landesausschuss-Sitzung
am 02.06.2003
auf dem Hambacher Schloss**

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

mir obliegt nun die Aufgabe, die gewonnenen Erkenntnisse aus dem Gutachten von Herrn Professor Hellermann einerseits und den vielfältigen Beratungen der Gremien und Arbeitsgruppen andererseits zusammenfassend darzustellen.

Angesichts unserer heutigen Tagungsstätte, dem Hambacher Schloss, ist dies für mich eine besondere Ehre.

Ich kann mich noch gut erinnern, dass wir vor etwa zehn Jahren, ebenfalls an diesem Ort, eine Bilanz der rheinland-pfälzischen Besonderheit „Verbandsgemeinde“ gezogen haben, die damals weitgehend positiv war. Heute fällt dieses Urteil ähnlich aus, wie wir gerade eben von Herrn Professor Hellermann gehört haben.

Natürlich gibt es Reformbedarf, da unsere Verwaltungsstrukturen Spiegelbild der Gesellschaft sind und sich mit ihr wandeln müssen. Die Veränderung des Wahlrechts hin zu einer sehr starken Betonung der „Person“ durch Kumulieren, Panaschieren sowie die Urwahl der ehrenamtlichen und hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte hat mehr bewegt, als mancher ursprünglich vermutete. Die Wirkungen sind nun offen zutage getreten und rufen nach gesetzlicher Folgenbeseitigung.

Gewachsenes Selbstbewusstsein der örtlichen Akteure mag für manchen von uns ungewohnt und nicht immer erfreulich sein. Es ist aber der Ausdruck und die logische Konsequenz der Stärkung der auf lokaler Ebene handelnden Personen. Außerdem ruft es den dienenden Charakter der Verbandsgemeindeverwaltung deutlich in Erinnerung. Auch dieser ist zwingend, wenn das ursprüngliche Konzept „Zentralisierung von Verwaltungskompetenz, aber Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz“ vernünftig umgesetzt werden soll.

An den Anfang möchte ich deshalb eine Forderung stellen, die sich mit der Verbandsgemeinde als solcher beschäftigt und zwar vor dem Hintergrund bevorstehender freiwilliger Zusammenschlüsse.

Festlegung von Name und Sitz der Verbandsgemeinde soll ausschließlich in die Kompetenz der kommunalen Ebene fallen, also nicht durch eine staatliche Behörde bestimmt werden.

Insoweit plädiert der GStB für eine Neufassung des § 66 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO-RP).

Die derzeit laufenden Fusionsprozesse zwischen verbandsfreien Gemeinden und den sie umkragenden Verbandsgemeinden könnten wesentlich spannungsfreier verlaufen, wenn der Bürgermeister der verbandsfreien Gemeinde für eine Übergangszeit weiter aktiv im Hauptamt verbleiben könnte und wenn der Prozess formal partnerschaftlicher gestaltet wäre. Die derzeitige Regelung in § 65 GemO-RP spricht von Eingliederung, was nicht nur auf dem Papier den Charakter von Unterwerfung hat. Ein Blick in die jüngere deutsche Geschichte verdeutlicht, was ich meine. Partnerschaft setzt Gleichberechtigung voraus. Diese Partnerschaft wird von den aktuell handelnden Personen ausgefüllt. Ihnen sollten wir es durch eine Neufassung des § 65 GemO-RP so leicht wie möglich machen, sich auf freiwilliger Basis zusammen zu tun.

Breiten Raum in unseren Diskussionen nahm das Verhältnis zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde ein, wobei hier insbesondere die Verbandsgemeindeverwaltung in den Blick rückte.

Ich sagte eingangs schon, dass die Verwaltung einen dienenden Charakter hat. Wenn wir die Bewahrung des ehrenamtlichen Engagements vor Ort ernst nehmen und erhalten wollen, dann muss den Verwaltungen klar sein, dass sie nicht bevormunden und reglementieren sollen, sondern zu beraten und zu unterstützen haben.

Urgewählte Ortsbürgermeister und Gemeinderäte haben nach unserem kommunalen System die Entscheidungsbefugnis und auch die Kompetenz dazu. Verwaltung hat diese Entscheidungen umzusetzen. Der Ortsbürgermeister hat insoweit Sachweissungsbefugnis gegenüber der Verbandsgemeindeverwaltung.

Einige der Wünsche nach mehr Selbständigkeit und eigener Hauptamtlichkeit, insbesondere bei größeren Ortsgemeinden, waren deutlich geprägt von der Unzufriedenheit mit der für sie zuständigen Verbandsgemeindeverwaltung. Wenn dann noch persönliche Spannungen beider urgewählter Bürgermeister hinzutreten, ist eine gedeihliche Zusammenarbeit kaum noch möglich.

Deshalb ist das Wieder-Bewusstmachen der dienenden Funktion der Verwaltung eines unserer wichtigen Ergebnisse der gemeinsamen Diskussion. Ein Ergebnis, das sich gerade an die eigenen Mitglieder im GStB richtet.

Soll es zu Aufgabenverschiebungen zwischen den Verbandsgemeinden und den Ortsgemeinden kommen?

Sie können sich vorstellen, meine Damen und Herren, dass dies kontrovers diskutiert wurde. Jeder hält ja gerne das fest, was er gerade hat und will noch einiges mehr dazu.

Im Bereich des Erschließungswesens soll bis auf die Verlagerung einer Ermächtigungskompetenz von der Landesregierungsebene auf die Ebene der Kommunalaufsicht nichts verändert werden.

Auch bei der Straßenbaulast und der Straßenverkehrssicherungspflicht fanden neue Vorschläge keine Mehrheit.

Kindergärten, Bauhöfe, Friedhöfe: Kein anderes Thema weckte bei den urgewählten ehrenamtlichen Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeistern mehr Emotionen als dieses. Vehement fochten sie dafür, diese Bereiche in ihrer Kompetenz und Entscheidungsgewalt zu behalten. An diesem Beispiel zeigen sich besonders deutlich die Auswirkungen der Urwahl, denn gerade hier ist der Kontakt zur Bevölkerung, der man mit einer Dienstleistung gegenübertritt, sehr eng. Hier kann man persönlich Punkte machen.

Wenn Verwaltungspraktiker dann auf die Effizienzreserven und das oft deutlich größere „Know-how“ professioneller Personalabteilungen verweisen, finden sie nur ungern Gehör.

Eine generelle Aufgabenverlagerung wird deshalb nicht angestrebt. Allerdings waren wir uns in den Gremien einig, dass es der Verbandsgemeinde leichter gemacht werden soll, Kooperationen zu initiieren und zu fördern. Die hohen formalen Hürden im derzeitigen § 67 Abs. 3 GemO-RP müssten dafür gesenkt werden.

Überhaupt sollten sowohl in der Gemeindeordnung als auch in den Fachgesetzen Möglichkeiten zur vereinfachten Kooperation zwischen benachbarten Gemeinden und Verbandsgemeinden geschaffen werden, bzw. die formalen und bürokratischen Hemmnisse, die zurzeit entgegenstehen, beseitigt werden. Dies ist aber keine neue Forderung des GStB, sondern schon lange auf der Agenda.

Wie kann die Mitwirkung der einzelnen Ortsgemeinde bei Entscheidungen auf Verbandsgemeindeebene gestärkt werden?

Wir sind auch weiterhin dafür, dass Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeister zugleich Mitglied im Verbandsgemeinderat sein können. Bestrebungen, dies abzuschaffen, erteilen wir eine klare Absage. Denn Inkompatibilität setzt einen Interessengegensatz voraus, der gerade nicht vorliegt, da Ortsgemeinde und Verbandsgemeinde sich zu einer gemeinsamen Aufgabe ergänzen, vergleichbar der verbandsfreien Gemeinde.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Flächennutzungsplanung durch die Verbandsgemeinde vor diesem Hintergrund gesehen wird. Sie ist ein Planungsinstrument, mit dem die gesamte Fläche der Verbandsgemeinde optimal genutzt werden soll.

Wer für starke Ortsgemeinden ist, muss ihren Repräsentanten ein unbedingtes Teilnahme- und Antragsrecht in den Gremien der Verbandsgemeinde geben.

§ 69 Abs. 3 GemO-RP, der die Teilnahme nur vorsieht, wenn Belange der Ortsgemeinde berührt sind, soll erweitert werden. Das Ziel ist, die Teilnahme immer zu ermöglichen und ein Antragsrecht zuzusprechen, wenn Belange der Ortsgemeinde berührt werden.

Breiten Raum in unseren Diskussionen nahm das Amt der Ortsbürgermeisterin und des Ortsbürgermeisters ein. Logischerweise, denn der Anstoß zur aktuellen Debatte kam ja durch die „Oppenheimer Erklärung“ mit ihrer Forderung nach Hauptamtlichkeit dieses Personenkreises, falls sie ihr Amt in größeren Gemeinden ausüben.

Selbstverständlich sollte sein, dass eine Ortsbürgermeisterin oder ein Ortsbürgermeister, die sich als Einzelbewerber um die Wiederwahl bewerben, **keine Unterstützungsunterschriften** mehr brauchen. Dies kann im Kommunalwahlgesetz mit einem Federstrich geändert werden.

Erleichterungen könnte auch eine flexiblere Regelung der **ehrenamtlichen Personalunion** bringen. Derzeit kann der hauptamtliche Bürgermeister das Ehrenamt zusätzlich nur dann übernehmen, wenn er auch am Sitz der Verbandsgemeindeverwaltung wohnt.

Wir schlagen vor, dem Bürgermeister der Verbandsgemeinde mit Hilfe einer gesetzlichen Fiktion das Bürgerrecht im gesamten Verbandsgemeindegebiet zu geben, so dass er in allen Ortsgemeinden das Ehrenamt des Ortsbürgermeisters übernehmen könnte.

Diese Regelung würde in zwei Richtungen wirken: Zum einen wäre das, was heute schon bei der Sitzgemeinde geht, auf alle Ortsgemeinden erweiterbar. Zum anderen könnte bei Bewerbermangel, wie dies in kleineren Gemeinden durchaus denkbar ist, der Bürgermeister der Verbandsgemeinde für das Ehrenamt zur Verfügung stehen.

In Baden-Württemberg gibt es eine solche Regelung, von der durchaus Gebrauch gemacht wird. Dort haben mehrere Gemeinden ein und dieselbe Person als Ortsbürgermeister, nämlich den hauptamtlichen Bürgermeister der größeren Einheit.

Auch die Wiedereinführung der **hauptamtlichen Personalunion** sollte thematisiert werden.

Die Beschäftigung eigenen Personals durch eine Ortsgemeinde ist bislang nur in einer Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport geregelt. Wir meinen, dass es angezeigt ist, hier eine klare gesetzliche Regelung zu schaffen, denn die bisherige Norm beschränkt sich auf Schreibkräfte bzw. von der Verbandsgemeinde zugewiesenes Personal. Sie trägt dem vor dreißig Jahren richtigen Gedanken Rechnung, die Verwaltungsarbeiten durch die Verbandsgemeinde erledigen zu lassen.

Aufgabenfülle und Urwahl haben hier aber für neue Verhältnisse gesorgt. Insbesondere in den größeren Ortsgemeinden mit vielfältigen Aufgaben brauchen die ehrenamtlichen Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeister Personal, das sie selbst aussuchen, einstellen und überwachen können. So jedenfalls die klaren Aussagen und Forderungen derer, die die Oppenheimer Erklärung verkörpern.

In unseren Diskussionen wurde auch klar, dass diese Forderungen nicht einfach mit dem Argument der Systemwidrigkeit vom Tisch gewischt werden können. Wir müssen uns dem stellen, was der Landesgesetzgeber mit der Einführung der Urwahl gewollt und geschaffen hat.

Als **Kompromisslinie** hat sich ergeben, eine gesetzliche Regelung zu fordern, die den Einsatz eigenen Personals erlaubt, welches im Bürobereich überwiegend für Schreibarbeiten eingesetzt sein würde. Damit sollen aber keine Aufgabenverlage-

rungen von der Verbandsgemeindeverwaltung hin zur Ortsgemeinde einhergehen, sondern die Aufgabenerledigung des Ortsbürgermeisters als Organ der Gemeinde muss dies erfordern.

Weiterhin soll der gestiegenen Arbeitsbelastung und zeitlichen Beanspruchung der Ortsbürgermeisterinnen oder der Ortsbürgermeister aufgrund von Routineaufgaben durch die Möglichkeit Rechnung getragen werden, auch hierfür eigenes Personal einstellen zu können.

Natürlich gilt das Prinzip: „Wer bestellt, der bezahlt.“ Die Kosten muss die Ortsgemeinde tragen und aus ihrem Haushalt finanzieren.

Die Freistellungsregelungen für ehrenamtlich Tätige waren und sind ein Anlass für Debatten. Jedoch herrscht bei uns Einigkeit, dass der derzeitige Zustand unbefriedigend ist und dringend durch eine klare gesetzliche Regelung ersetzt werden muss.

Der GStB fordert eine grundlegende Überarbeitung des Paragraphen 18a GemO-RP, der sowohl den Freistellungsanspruch als auch den Freistellungsumfang konkretisiert.

Wir halten das einerseits für nötig, um die Rechte der ehrenamtlichen Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeister im Verhältnis zum Arbeitgeber zu stärken. Andererseits muss auch im Verhältnis zum Gemeinderat, der ja die Freistellung im Haushalt zu finanzieren hat, klar sein, was dem Ortsbürgermeister zusteht.

Als Kriterium für eine Abstufung haben wir uns für die Anknüpfung an die Einwohnerzahl entschieden. Es ist zwar ein sehr unscharfes Kriterium, aber jeder Versuch, die Liste zu erweitern, führte zu größten Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung.

Die Eingruppierung in die Regelstufe erfolgt durch das Gesetz, wobei Gemeinden mit bis zu eintausend Einwohnern nicht betroffen sind. Wenn eine Ortsbürgermeisterin oder ein Ortsbürgermeister mit Einverständnis ihrer Arbeitgeber und ihrer Gemeinderäte eine höhere Freistellung festlegen wollen, ist ihnen dies unbenommen.

In der Diskussion haben uns die Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeister größerer Gemeinde deutlich gemacht, dass die zeitliche Beanspruchung für ihr Ehrenamt enorm ist. Dies ist neben einem normalen Beruf kaum zu leisten. Die situationsangepasste Kombination von beruflicher Tätigkeit, Freistellung und Ehrenamt könnte hier eine Lösung bieten. Dies gilt auch im Hinblick auf Beschäftigte des öffentlichen

Dienstes, insbesondere Beamte. Da sie in der Funktion als Ortsbürgermeister ebenfalls „Ehrenbeamte“ sind, sollte der Begriff der „vollen Hingabe an den Beruf“ neu definiert werden, denn er verhindert in seinem bisherigen Inhalt zeitgemäße Lösungen.

Aber genau so, wie sich Hauptamt und Nebenamt in einer Person und innerhalb eines Arbeitstages vertragen, könnten sich auch Hauptamt und Ehrenamt gemeinsam darstellen lassen.

Unter diesen Voraussetzungen, so die sehr überwiegende Mehrheit der Gremienmitglieder, kann die Belastungssituation der Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeister größerer Gemeinden auch ohne Einführung eines neuen Hauptamtes für Ortsbürgermeister spürbar verbessert werden.

Meine Damen und Herren, wir sind froh, dass die aktuelle Diskussion so vielfältig geführt wird. Wir spüren beim rheinland-pfälzischen Landtag, bei unserem Ministerpräsidenten Kurt Beck und der Landesregierung die Bereitschaft zur offenen und konstruktiven Debatte sowie zur Umsetzung neuer Erkenntnisse. Nicht zuletzt die Einsetzung der Enquête-Kommission „Kommunen“ macht Hoffnung und wird vom GStB Rheinland-Pfalz und den befreundeten kommunalen Dachverbänden gerne unterstützt.

Wir sind zuversichtlich, gemeinsam die Zukunft unserer Kommunen positiv gestalten zu können!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.